PABLO JOSÉ CARRIZALEZ NAVA

**PETRÓLEO Y CAPITALISMO DEPENDIENTE: REFLEXIONES SOBRE LA
APROPIACIÓN DE LAS RENTAS DE LOS RECURSOS NATURALES NO
RENOVABLES EN AMÉRICA LATINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da
Universidade de São Paulo para obtenção do título
de Doutor em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Ildo Luís Sauer.

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2019

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Carrizalez Nava, Pablo José.

Petróleo y capitalismo dependiente : reflexiones sobre la apropiación de las rentas de los recursos naturales no renovables em América Latina/ Pablo José Carrizalez Nava; orientador : Ildo Luís Sauer.— São Paulo, 2019.

130 f.: il; 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciência) – Programa de Pós-Graduação em Energia – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Petróleo – América Latina. 2. Marxismo -teoria. 3. Desenvolvimento econômico I. Título.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

Nome: CARRIZALEZ NAVA, Pablo José.

Título: Petróleo y capitalismo dependiente: reflexiones sobre la apropiación de las rentas de los recursos naturales no renovables en América Latina.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da
Universidade de São Paulo para obtenção do título
de Doutor em Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Insituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Insituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Insituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Insituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Insituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Insituição: _____

Presidente: _____ Assinatura: _____

Para mi mamá y nuestra familia Nieves González.

Por la esperanza de nuevos días juntos.

AGRADECIMENTOS

Sou extremamente grato à sociedade brasileira, em toda sua diversidade, por ter-me permitido realizar meus estudos de doutorado no Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da Universidade de São Paulo (USP), através do apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e seu programa de bolsas.

Agradeço, ainda, aos funcionários(as) e docentes do IEE-USP, e de outras instituições do Brasil, pelos ensinamentos e riquíssimos debates nestes últimos anos. Ao professor Dr. Ildo Sauer, pela orientação e convite para contribuir no avanço do conhecimento sobre Nuestra América.

Aos meus amigos e amigas, os mais antigos que estão longe –venezolanas(os) que siempre llevo en mi corazón–, os mais novos que estão pertinho, meus ativistas, em especial Louise, Marcelo, Pamela, Luiza, Gabriela, Rosa e Camila. Vocês foram fonte de alegria e inspiração. Um salve especial para Julieta, amiga e colega, quem foi uma luz guia nesses últimos anos de pesquisa.

E, mais importante, à minha família mais próxima: a vos, Carlos Augusto, a mi madre, Neudy, y a mi hermana, Luz Amarú, por el cuidado, amor y apoyo incondicional durante toda esta jornada.

¡A todes, muchas gracias!

“La riqueza del Estado y nuestra economía toda depende hoy en proporción formidable del petróleo. El petróleo no es ni una cosecha ni una renta sino el consumo continuo de un capital depositado por la naturaleza en el subsuelo (...), la gran labor es la de aprovechar la riqueza transitoria y creciente de las minas para transformarla en riqueza productiva, regular y creciente de la agricultura y de las fábricas.”

Arturo Usler Pietri, 1938.

*“Quem tem consciência para ter coragem
Quem tem a força de saber que existe
E no centro da própria engrenagem
Inventa contra a mola que resiste

Quem não vacila mesmo derrotado
Quem já perdido nunca desespera
E envolto em tempestade, decepado
Entre os dentes segura a primavera”*

Secos e Molhados / João Apolinário, 1973.

“Es que usted no se ha paseado
por un campo petrolero,
usted no ve que se llevan
lo que es de nuestra tierra,
y sólo nos van dejando
miseria y sudor de obrero”

Alí Primera, 1974.

RESUMEN

CARRIZALEZ NAVA, Pablo José. Petróleo y capitalismo dependiente: reflexiones sobre la apropiación de las rentas de los recursos naturales no renovables en América Latina. 2020. 173 f. Tesis (Doctorado en Energía) – Instituto de Energía y Ambiente, Universidad de São Paulo, 2019.

Desde su independencia política en el siglo XIX, las exportaciones de América Latina oscilan, predominantemente, alrededor de los recursos naturales no renovables, bajo la lógica de una inserción dependiente con respecto a las economías centrales, como indican las tendencias históricas y estructurales observadas por los teóricos de la Teoría Marxista de la Dependencia. Esta lógica de inserción, génesis de la relación de desarrollo y subdesarrollo, demanda constantes y crecientes cantidades de recursos naturales finitos, los cuales se constituyeron como medios de producción indispensables para el capitalismo contemporáneo. Entre ellos se destaca el petróleo. Este hidrocarburo cuyo monopolio de acceso está en manos de los Estado latinoamericanos, al ingresar en el mercado mundial, genera rentas absolutas para su propietario, al mismo tiempo en que, ante la existencia de varios países productores con condiciones geográficas y fisco químicas diversas, genera también rentas diferenciales. Por esa razón, partimos de la hipótesis de que la existencia de las rentas en las industrias extractivistas, han sustentado la estructura primario-exportadora, o agro-minero exportadora, en los países latinoamericanos, a pesar de los procesos de industrialización y otras mudanzas de diferentes naturalezas (política, social, económica). Siendo así, nos planteamos como objetivo principal contribuir con el entendimiento del(os) proceso(s) de apropiación de las rentas provenientes de los recursos naturales no renovables en las economías latinoamericanas. Este esfuerzo contribuye, además, con el fortalecimiento y actualización de la teoría marxista de la dependencia, nuestro marco teórico referencial más importante. Entre los resultados más relevantes que derivaron del estudio histórico y descriptivo de las industrias petroleras en Argentina, Brasil y Venezuela, está la observación de que los mecanismos de apropiación están estrechamente vinculados a la capacidad de los Estados en establecer regímenes contractuales y fiscales que favorezcan la permanencia y acumulación de las rentas en las economías nacionales. El estudio específico de la industria petrolera venezolana permitió vislumbrar también, el proceso de formación de una economía dependiente *sui generis*: basada en un capitalismo de Estado rentístico, génesis de la crisis actual interna, y que impide la superación del ciclo de dependencia. Por eso recomendamos la consolidación de estrategias que fortalezcan el papel autónomo del Estado, y la separación de las actividades empresariales extractivistas, de la recaudación fiscal, lo cual permitirá tanto la multiplicación productiva de la renta en la sociedad, así como dentro de las empresas estatales. Fue identificada la necesidad de desarrollar futuras investigaciones enfocadas en unidades políticas específicas (estados y municipios) en Brasil y Argentina para identificar posibles economías rentistas, con fenómenos semejantes a los observados en la economía venezolana.

Palabras claves: Petróleo, América Latina, Teoría Marxista de la Dependencia, Rentas absolutas y diferenciales, Desarrollo económico.

RESUMO

CARRIZALEZ NAVA, Pablo José. Petróleo e capitalismo dependente: reflexões sobre a apropriação das rendas dos recursos naturais não renováveis na América Latina. 2020. 173 f. Tese (Doutorado em Energia) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2019.

Desde as independências políticas no século XIX, as exportações latino-americanas têm predominantemente oscilado em torno dos recursos naturais não renováveis, sob a lógica de uma inserção dependente em relação às economias centrais, como indicam as tendências históricas e estruturais observadas pelos teóricos da Teoria Marxista da Dependência. Essa lógica de inserção, gênese da relação de desenvolvimento e subdesenvolvimento, demanda constantes e crescentes quantidades de recursos naturais finitos, que se constituíram como meios de produção indispensáveis para o capitalismo contemporâneo. Entre eles, o petróleo se destaca. Este hidrocarboneto, cujo monopólio de acesso está nas mãos dos Estados latino-americanos, ao ingressar no mercado mundial, gera renda absoluta para seu proprietário, ao mesmo tempo em que, dada a existência de diversos países produtores com condições geográficas e físico-químicas diversas, gera também renda diferenciais. Por essa razão, partimos da hipótese de que a existência de renda nas indústrias extrativas tem apoiado a estrutura primária de exportação, ou a exportação de perfil agro mineração, nos países da América Latina, apesar dos processos de industrialização e outras mudanças de diferentes naturezas (política, social, econômica). Assim, temos como principal objetivo contribuir para a compreensão do(s) processo(s) de apropriação das rendas provenientes de recursos naturais não renováveis nas economias da América Latina. Esse esforço também contribui para o fortalecimento e atualização da teoria marxista da dependência, nosso marco teórico mais relevante. Entre os resultados mais relevantes que derivaram do estudo histórico e descritivo da indústria do petróleo na Argentina, Brasil e Venezuela, está a constatação de que os mecanismos de apropriação estão intimamente ligados à capacidade dos Estados de estabelecer regimes contratuais e fiscais que favoreçam a permanência e o acúmulo de renda nas economias nacionais. O estudo específico da indústria do petróleo venezuelano também nos permitiu vislumbrar o processo de formação de uma economia dependente *sui generis*: baseada em um capitalismo de Estado rentista, origem da atual crise interna e que impede a superação do ciclo de dependência. Por isso, recomendamos a consolidação de estratégias que fortaleçam o papel autônomo do Estado e a separação das atividades extrativistas da arrecadação de impostos, o que permitirá tanto a multiplicação produtiva da renda na sociedade, como nas empresas estatais. Identificou-se a necessidade de desenvolver pesquisas futuras com foco em unidades políticas específicas (estados e municípios) no Brasil e na Argentina para identificar possíveis economias rentistas, com fenômenos semelhantes aos observados na economia venezuelana.

Palavras-chave: Petróleo, América Latina, Teoria Marxista da Dependência, Rendas absolutas e diferenciais, Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

CARRIZALEZ NAVA, Pablo José. Oil and dependent capitalism: reflections on the appropriation of incomes of non-renewable natural resources in Latin America. 173 f. Thesis (Doctoral in Energy) – Institute of Energy and Environment – University of São Paulo, 2020.

Since its political independence in the 19th century, Latin American exports have predominantly oscillated around non-renewable natural resources, under the logic of a dependent insertion with respect to central economies, as indicated by the historical and structural trends observed by the Theorists of the Marxist dependency theory. This logic of insertion, genesis of the relation of development and underdevelopment, demands constant and increasing amounts of finite natural resources, which were constituted as indispensable means of production for contemporary capitalism. Among them, oil stands out. This hydrocarbon whose monopoly of access is in the hands of the Latin American States, upon entering the world market, generates absolute rent for its owner, at the same time that, given the existence of several producing countries with diverse geographical and fiscal chemical conditions, it generates also differential rents. For that reason, we start from the hypothesis that the existence of income in the extractive industries, have supported the primary-export structure, or agro-mining export, in Latin American countries, despite industrialization processes and other removals. different natures (political, social, economic). Thus, we have as our main objective to contribute to the understanding of the process(s) of appropriation of income from non-renewable natural resources in Latin American economies. This effort also contributes to the strengthening and updating of the Marxist dependency theory, our most important theoretical framework. Among the most relevant results derived from the historical and descriptive study of the oil industries in Argentina, Brazil and Venezuela, was the observation that appropriation mechanisms are closely linked to the capacity of the States to establish contractual and fiscal regimes that favor the permanence and accumulation of the oil rents in national economies. The specific study of the Venezuelan oil industry also allowed us to glimpse the process of formation of a *sui generis* dependent economy: based on a rentier state capitalism, origin of the current internal crisis, and which prevents the overcoming of the dependency cycle. That is why we recommend the consolidation of strategies that strengthen the autonomous role of the State, and the separation of extractive business activities from tax collection, which will allow both the productive multiplication of the rents in the society, as well as within state companies. The need to develop future research focused on specific political units (states and municipalities) in Brazil and Argentina was identified to identify possible rentier economies, with phenomena similar to those observed in the Venezuelan economy.

Keywords: Petroleum, Latin America, Marxist dependency theory, Absolute and differential rents, Economic development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Evolución de las reservas probadas de petróleo en países de América Latina (%)	11
Figura 2. Evolución de la intensidad energética en América Latina y el Caribe (%)	12
Figura 3. Participación en las exportaciones mundiales de bienes según la intensidad tecnológica (%) en América Latina (1990- 2015)	13
Figura 4. Distribución de los países dependientes de <i>commodities</i> por grupo de <i>Commodities</i> (2013-2017)	14
Figura 5a. Cambio en el índice internacional de precios de productos básicos desde enero de 2000 hasta mayo de 2013 (índice de enero de 2005 = 0)	16
Figura 5b. Cambio en el precio internacional de los productos básicos desde febrero de 2014 a septiembre de 2016 (US\$)	17
Figura 6. Rentas del petróleo (% PIB) (1970-2017)	44
Figura 7. Evolución del precio del petróleo (1861-2018)	50
Figura 8. Ingresos brutos fiscales de 1938 a 1970 (Miles de millones de US\$)	61
Figura 9. El pentágono de acción petrolero de Juan Pablo Pérez Alfonzo	68
Figura 10. La Faja Petrolífera del Orinoco y sus campos en la década de 1990	77
Figura 11. Empresas Mixtas en la FPO Hugo Chávez Frías hasta diciembre de 2014	84
Figura 12. Regalías y equivalentes, producción anual y tasa de regalía nacional (2003-2012)	85
Figura 13. Esquema fiscal: Asociaciones Estratégicas vs. Empresas Mixtas	86
Figura 14. Las cuencas Occidental y Oriental en Venezuela	87
Figura 15. Producción de crudos por gravedad API (1970-2014)	87
Figura 16. El Arco Minero y la Faja Petrolífera del Orinoco	89
Figura 17. Variaciones interanuales del PIB venezolano (porcentaje) (1950-2016)	93
Figura 18. Exportaciones petroleras y no petroleras (porcentaje) (1997-2010)	94
Figura 19. Exportaciones (FOB) e importaciones (CIF) anuales (1998-2015)	95
Figura 20. Ingresos y gastos fiscales en Venezuela (2000-2011)	99
Figura 21. Reservas y producción por países en 2013 (miles bbl)	102
Figura 22. Cuencas terrestres y marítimas de Brasil	103
Figura 23. Características y localización del polígono del Pre-Sal	110
Figura 24. Crecimiento del PIB brasileño (% anual) (1989-2018)	115
Figura 25. Evolución de la cotización de la Gasolina y el Diesel (2008 - 2014)	118
Figura 26. Evolução das Cotações de Gasolina e Diesel (2014-2018)	119
Figura 27. Factor de uso de las refinerías nacionales (%) y producción e importación de gasolina A y Diesel A (miles de bbl/d)	120

Figura 28. Producción de petróleo por Operadora en 2018	123
Figura 29. Evolución de la Producción de petróleo en tierra y mar (millones de bb/d) (2009-2018)	123
Figura 30. Ubicación de las áreas de Comodoro Rivadavia	131
Figura 31. Cuencas hidrocarburíferas productivas de Argentina	132
Figura 32. Evolución de la producción e importación de petróleo y gas natural en Argentina (1970-1983) (bep)	135
Figura 33. Tasa de cambio oficial promedio (Peso argentino / US\$) (1989-2018)	137
Figura 34. Evolución de la producción, importación y exportación de petróleo y gas natural en Argentina (1984-2002) (bep)	140
Figura 35. Evolución del PIB argentino (% anual) (1989-2018)	141
Figura 36. Generación de electricidad a partir de petróleo y derivados (% anual) (1971-2015)	142
Figura 37. Evolución de la producción, importación y exportación de petróleo y gas natural en Argentina (2003-2019) (bep)	149
Figura 38. Comercio internacional del gas natural en Argentina (millones de m ³) (1997-2019)	149

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Patrones de Reproducción del Capital en América Latina	26
Cuadro 2. Tipos de rentas identificadas en la teoría de la renta de Marx	34
Cuadro 3. Mecanismo de apropiación de renta definidos por el Estado	37
Cuadro 4. Empresas nacionales de petróleo en América Latina y el Caribe: año de fundación	49
Cuadro 5. Evolución de la organización interna de PDVSA (1975-1997)	73
Cuadro 6. Cronograma de adquisición de activos de refinación de PDVSA (1983-1998)	75
Cuadro 7. Principales sanciones de EE.UU. contra el gobierno y el Estado venezolano (2015-2019)	91
Cuadro 8. Producción fiscalizada de PDVSA hasta el 31/12/2016 (miles de bbl/d)	100
Cuadro 9. Participaciones gubernamentales en Brasil según la Ley de Petróleo de 1997	106
Cuadro 10. Principales criterios de evaluación en las licitaciones de concesiones en Brasil	109
Cuadro 11. Características principales del marco legal y regulatorio del Pre-sal	111
Cuadro 12. Resultados agregados de las licitaciones de Concesión/Oferta Permanente y Producción Compartida (2013-09/2019)	113
Cuadro 13. Características de los contratos firmados durante el gobierno de Frondizi	130
Cuadro 14. Planes para la expansión de las actividades petroleras durante la presidencia de Alfonsín	136

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN	1
1.1 Consideraciones metodológicas	5
1.2 Hipótesis y Objetivos	7
CAPÍTULO 2. LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL: TEORÍAS Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	9
2.1 Panorama: los recursos naturales y su explotación	10
2.2 Teorías y categorías <i>mainstream</i>	16
2.2.1 La gobernanza y la Maldición de los Recursos Naturales	16
2.2.2 El Neoextractivismo	21
2.3 Teorías y categorías críticas	25
2.3.1 Inserción y reproducción del capital en las economías dependientes	25
2.3.2 Transferencia de valor e intercambio desigual como consecuencias de la inserción dependiente	30
2.3.3 Las rentas de los recursos naturales no renovables en las economías petroleras dependientes	33
2.3.4 Estado y aparato de Estado	38
2.4 Balance I	42
CAPÍTULO 3. LA CONFIGURACIÓN DE UNA ECONOMÍA RENTISTA	44
3.1 El imperialismo petrolero y la evolución del mercado internacional	47
3.2 Venezuela	54
3.2.1 Las primeras leyes y concesiones (1914-1944)	54
3.2.2 La reforma petrolera y el camino hacia la nacionalización (1945-1970)	58
3.2.3 La nacionalización de los hidrocarburos y el colapso del modelo rentista (1971-1998)	66
3.2.4 La Quinta República y el fortalecimiento del Estado petrolero	78
3.3 Balance II	93
CAPÍTULO 4. EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN BRASIL Y EN ARGENTINA	101
4.1 Brasil	102
4.1.1 Del monopolio estatal al régimen de concesión	102
4.1.2 El Pre-sal y el comienzo del régimen mixto	109

4.1.3 Profundizando la liberalización de la industria petrolera	117
4.2 Argentina	124
4.2.1 La búsqueda del autoabastecimiento a través del nacionalismo petrolero	124
4.2.2 Viraje ideológico: el petróleo como <i>commodity</i>	136
4.2.3 De los Kirchner a Macri: autoabastecimiento, subsidios y Vaca Muerta, una agenda conflictiva	140
4.3 Balance III	150
DISCUSIÓN FINAL	156
REFERENCIAS	164

CAPÍTULO 1

PRESENTACIÓN

La presente investigación es, en primer lugar, una contribución a la discusión sobre el carácter de la inserción de América Latina y el Caribe en la economía mundial. Es por ello que buscamos establecer un debate con estudios latinoamericanos, de diversas tradiciones, que analizan desde una perspectiva histórica la inserción regional en la dinámica internacional y los desafíos que a partir de allí surgieron y continúan surgiendo.

La inserción a la cual hacemos referencia, según sus características actuales, toma la forma de un patrón primario exportador, sustentado en la extracción y exportación de *commodities*¹, es decir, productos agropecuarios en general, y, también, recursos minerales e hidrocarburos, siendo estos últimos recursos naturales no renovables de altísima calidad físico-química, y, por lo tanto, de gran importancia geoestratégica y geopolítica. Esta es, en nuestra lectura, una de los rasgos principales del capitalismo dependiente latinoamericano hoy.

Cuando hablamos de capitalismo dependiente ya estamos dando indicios de que uno de los marcos teóricos y metodológicos que sustentan esta pesquisa es la Teoría Marxista de la Dependencia (TMD). Esta teoría² es el resultado de un ejercicio crítico y renovador del pensamiento latinoamericano entre los años de 1960 y 1970, con el fin de profundizar el entendimiento sobre el funcionamiento y las particularidades del capitalismo en América Latina como una forma *sui generis* de la economía mundial (FERREIRA, LUCE, 2012; MARINI 2011 [1973]).

Afirma Bambirra (1978) que los estudios sobre la dependencia adquirieron un status de teoría al dedicarse al estudio de las formaciones socioeconómicas capitalistas dependientes, es decir, analizar un nivel de abstracción más bajo, capaz de entender la combinación específica de los modos de producción que han coexistido en América Latina bajo la hegemonía del capitalismo; y no en el sentido de “una teoría general del modo de producción

¹ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD, por sus siglas en inglés–, define como producto o mercancía primaria –*primary commodity*– cualquier producto de granja, bosque, pesca o mineral, en su forma natural o que haya pasado por un procesamiento necesario para viabilizar su comercialización internacional en grande escala (UNCTAD, 2019). Cabe destacar que, en esta investigación las expresiones *commodity(ies)*, producto(s) y mercancía(s) –primario(a) y/o básico(a)– son usadas como sinónimos.

² Una vertiente de la Teoría de la Dependencia, cuyos inicios suelen atribuirse al pensamiento de la CEPAL bajo la dirección de Raúl Prebisch, con importantes contribuciones de Celso Furtado, y otros científicos sociales vinculados con la Comisión en sus inicios.

capitalista dependiente”, porque no existe tal modo.

En otras palabras, estudiar las formaciones socioeconómicas capitalistas dependientes permite vislumbrar las especificidades del capitalismo latinoamericano. Este es uno de los elementos claves del objetivo de esta investigación.

En términos concretos, dicha pauta exportadora se caracteriza por la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales de la naturaleza, con poco o ningún procesamiento para su posterior exportación; aunque existen casos en los que un porcentaje de dichos volúmenes permanece en el mercado doméstico como insumos por otras actividades económicas, cuyos productos también son priorizados para la exportación. Observamos en situaciones como esas, la existencia de economías de enclave, es decir, economías que producen un(os) determinado(s) rubro(s) para su exportación, para satisfacer una demanda externa y no la local.

Siendo así, y considerando que hubo un proceso de industrialización en América Latina que, a pesar de su heterogeneidad y características específicas en cada economía nacional, consiguió ampliar el universo de mercancías producidas en la región; nos preguntamos ¿por qué aún hoy prevalece esa tendencia primario exportadora? ¿cuál o cuáles son los factores que han sustentado ese fenómeno? ¿sería estos factores de origen interno o externo, de carácter político o económico, o engloba a todos ellos?

Por lo tanto, esta investigación se centra en las economías de América Latina cuyo eje de acumulación históricamente predominante son los recursos naturales no renovables, específicamente, aquellas que explotan y exportan petróleo en grandes volúmenes, como Venezuela, y aquellas que poseen una producción importante, pero con menor o ninguna capacidad de exportación, destacándose entre ellos: Brasil y Argentina.

Las cualidades físico-químicas de los hidrocarburos –carbón, petróleo y gas natural– le han permitido consolidarse como la fuente de energía primaria por excelencia del capitalismo, ya que tienen la capacidad de elevar la productividad del trabajo a través de la automatización o mecanización de una gran variedad de procesos industriales y actividades económicas en general; un aspecto clave y vital para el modelo productivo urbano-industrial que ha prevalecido en nuestras sociedades desde la primera revolución industrial (SAUER, 2016).

Sin embargo, dichos recursos son por naturaleza finitos, y por esa razón, desde las últimas décadas del siglo XX, la humanidad se ha enfrentado con el desafío de reemplazarlos por fuentes de energía alternativas que también sean capaces de disminuir o

contrarrestar la presión que los fósiles han causado sobre el clima y los ciclos biofísicos del planeta.

Sobre este último aspecto, es importante traer datos recientes de la Organización Meteorológica Mundial (WMO, siglas en inglés) que indican, por ejemplo, como la concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera alcanzó un nuevo récord en 2018: 407,8 ppm, es decir, 147% encima de los niveles preindustriales en 1750. Este es el principal gas de efecto invernadero (GEI) vinculado a la combustión de combustibles fósiles. Por su parte, el Metano (CH₄), otro GEI que está vinculado a una de las fases de las actividades primarias o *upstream* de los hidrocarburos, la explotación, también alcanzó nuevo récord en 2018: aumentó para 1869 partes por millardos (ppb, siglas en inglés), haciendo con que su concentración atmosférica sea 259% superior al nivel preindustrial (WMO, 2019a).

Estos récords trajeron consecuencia para el equilibrio planetario, haciendo del período 2015-2019, el más caliente desde que se tiene registros de variación de la temperatura global, la cual aumentó 1,1°C desde el período preindustrial, y 0,2°C en comparación con 2011-2015. Igualmente, durante este último período, 62 de los 77 eventos climáticos extremos reportados mostraron influencia antropogénica significativa³. Por ejemplo, solo en junio de 2019, los incendios forestales emitieron 50 megatones de CO₂ a la atmósfera, mientras que los niveles del mar ascendió 5 mm por año (WMO, 2019b).

El carácter no renovable de los hidrocarburos, así como de los minerales, generó una disputa global de estrategias multidimensionales por el acceso, gestión y apropiación de estos recursos, que articula empresas transnacionales y Estados. Este último participa a través de la definición de políticas públicas que permiten la desregulación de las actividades asociadas a la explotación de sus recursos y de los instrumentos fiscales y comerciales, de la militarización de los territorios donde se localizan las reservas, y la criminalización de los movimientos populares (principalmente indígenas) contrarios a las políticas de espoliación y degradación ambiental (BRUCKMANN, 2016).

Por otro lado, el desafío de la transición energética pasa también por conseguir una fuente energética, o la combinación de varias, que permita un balance energético⁴ (*net energy*) positivo y ventajoso, es decir, que el volumen de energía obtenida (*energy output*) sea considerablemente mayor que el volumen de energía invertida en dicho proceso productivo

³ Otras de las principales actividades antropogénicas que generan GEI, además de la producción de energía a partir de los hidrocarburos, está el proceso de refinación de los combustibles fósiles y el sector petroquímico, la deforestación, la agropecuaria, el uso de la tierra, las actividades industriales intensivas en el uso de energía, etc.

⁴ En la literatura especializada en inglés, los estudios sobre el balance energético son abordados a partir del indicador *Energy Returned on Energy Invested*, o EROI por sus siglas.

(*energy input*). De hecho, no hay una combinación de fuentes alternativas que compita con “los días gloriosos de los combustibles fósiles”, actualmente en declinación⁵ (HEINBERG, 2009; MANDER, 2009).

El período glorioso no sólo se caracterizó por un balance energético ventajoso, sino también por el acceso relativamente fácil a fuentes de petróleo en países periféricos, con costos de producción y precios de mercado muy bajos. Se destacan entre esos países Argentina, México y Venezuela, cuyas actividades petroleras a gran escala iniciaron en las primeras décadas del siglo XX bajo el control del capital extranjero, o en palabras de Francisco Mieres (2010 [1979]) bajo el control del “imperialismo petrolero”.

La lucha por el acceso y control de importantes reservas de petróleo y, por tanto, de grandes volúmenes de excedentes producto de la comercialización de dicho recurso en el mercado internacional y/o nacional, se tradujo en una historia de tensas relaciones entre los gobiernos de los países huéspedes, dueños de las reservas, y las empresas petrolíferas internacionales, las cuales por muchos años detentaron de forma exclusiva el capital técnico y económico necesario para extraer y transformar dicho hidrocarburo.

Para un entendimiento más profundo de la historia sobre la consolidación de una tendencia primario exportadora en América Latina, que tiene en el petróleo uno de sus ejemplos más concretos, consideramos pertinente movilizar otro referencial teórico y de análisis, también adscrita a la tradición marxista: la renta de la tierra.

Esta teoría ha sido aplicada a la cuestión de los recursos energéticos, ya que estos pueden ser objeto de monopolio a través de la figura jurídica de la propiedad privada o propiedad estatal, otorgando a su dueño –sea un individuo, empresa o un Estado– una renta de la tierra, una forma de apropiación de plusvalía extra, que en otras condiciones de producción sería apropiada por el propio capitalista, si este fuera el dueño de la tierra, por ejemplo.

La aplicación de la teoría de la renta al estudio y análisis de los recursos naturales energéticos, principalmente el petróleo, ha sido objeto de estudio por innúmeros científicos, muchos de ellos nacionales de países exportadores. Destacamos aquellos consultados para el desarrollo de esta investigación: inicialmente, López (2012), Puerto Rico (2013) y Rodrigues (2016) –doctoras por el Programa de Postgrado en Energía del IEE-USP–, quienes junto con Sauer (2016), abrieron el camino para las obras de Álvarez (2000), Baptista (2010), Bina

⁵ Varias publicaciones de organizaciones como la Agencia Internacional de Energía, prevén en sus escenarios más recientes para el sector energético mundial, que a la era del petróleo, como principal fuente primaria de energía, le restan entre 40 y 50 años.

(1992), Márquez (1975), Mommer (1998, 2003), entre otros como Pérez Alfonzo (2009).

Por otro lado, formó parte también del desafío metodológico de esta investigación reivindicar la obra de científicos sociales latinoamericanos, preocupados con el impacto de la renta petrolera en las estructuras políticas, socioculturales y productivas de los países periféricos, adscritos a la teoría de la dependencia, como Furtado (1957, 1974), Osorio (2012, 2017a, 2017b), Luce (2018) y Carcanholo (2013).

1.1 Consideraciones metodológicas

Las categorías y conceptos en general se constituyen como herramientas indispensables que están históricamente determinadas a una articulación específica con la forma de organización de la producción vigente, es decir, no son estáticas. Siendo así, estas necesitan ser reconstruidas, redefinidas y saturadas con las especificidades dadas por la realidad investigada (NETTO, 2011, FRIGOTTO, 2008).

El rescate y la sistematización de categorías de análisis adscritas a las TMD fueron fundamentales para el desarrollo de esta investigación, la cual tiene entre sus objetivos contribuir con la actualización de dicha teoría.

En la introducción de su obra “Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón”, Gadano (2006) comenta:

En mi primera visita a los yacimientos, indagué sobre el color negro del petróleo. Alguien me respondió que se trata de una mezcla de componentes con tanta inestabilidad en sus propiedades físicas, que toda la luz es absorbida. Cuando empecé a leer mis primeros libros de historia petrolera argentina, descubrí que los autores locales más importantes -Arturo Frondizi, Adolfo Silenzi de Stagni, Marcos Kaplan, entre los más conocidos- interpretaban que el petróleo había transmitido su composición oscura y viscosa al ambiente económico y político que lo rodeaba (p. 11-12).

Igualmente motivados por la comprensión de la influencia del petróleo en el ambiente socioeconómico y político en las formaciones socioeconómicas latinoamericanas que se han sustentado desde inicios del siglo XX en la comercialización de este hidrocarburo, es que se llevó a cabo una investigación que tiene como principal característica la aplicación de un método histórico y descriptivo, ya que como afirma López (2012), es a través de la historicidad del problema u objeto de estudio –en este caso, el origen y evolución de los regímenes fiscales petroleros–, que es posible vislumbrar el proceso de disputa por los excedentes económicos generados en el proceso social de producción y circulación de petróleo, conflicto que se desarrolló durante todo el siglo XX, y se mantienen hoy vigentes.

De esta forma, Carrizalez Nava (2015) inició el esfuerzo de usar los trabajos fundadores de la TMD –específicamente Marini (2011 [1973]), Bambirra (1974) y Dos Santos (2011 [1978])– en el estudio de las industrias de los hidrocarburos en Venezuela. Este esfuerzo significó la operacionalización de la categoría “dependencia”, la cual, desde nuestra perspectiva, permite subsidiar el análisis de las economías latinoamericanas subordinadas a la lógica del padrón primario exportador de recursos naturales y materias primas.

Siendo así, la importancia de esta categoría radica en dos aspectos claves. El primero de ellos es su capacidad de criticar metodológica y conceptualmente a la ciencia institucionalizada o ciencia *mainstream*, por ejemplo, los argumentos recogidos en las publicaciones y visiones del Banco Mundial, enmarcados en la tesis de la Maldición de los Recursos. Para ellos, los problemas de la región son enfocados como coyunturales y no como una crisis del sistema capitalista mundial.

El segundo aspecto está relacionado a la interacción entre las dinámicas internas –o esfera doméstica– y externa –o esfera geopolítica– en el proceso histórico de expansión del capitalismo mundial; es decir, los actores externos consiguen apoyo en las instituciones y grupos sociales de los países periféricos: la clase reinante, como definido por Osorio (2017b). De esta forma, conseguimos superar los límites metodológicos de los estudios que se apoyan únicamente en una de esas dinámicas; comprobando que la dependencia no se manifiesta apenas en una de las esferas, sino en ambas.

Este abordaje, guiada por el método histórico, nos aproxima a lo que Kaplan (1979) denomino como “dialéctica entre las dimensiones temporales”, es decir, la relación entre la praxis del presente, la herencia del pasado todavía actuante, y el futuro como coexistencia de posibilidades de modelos alternativos y proyectos históricos en confrontación.

Esto fortalece el entendimiento, más allá de las apariencias superficiales, del impacto del petróleo y de la apropiación e inversión de la renta petrolera, en las estructuras socioeconómicas y políticas de los países en desarrollo o periféricos, y de las posibilidades de desarrollo para dichos países ante un contexto internacional que aboga, cada vez más fuerza, por el fin de la primacía de los combustibles fósiles.

También, supone un avance en comparación con los postulados de las ciencias sociales convencionales, que promueven caminos para el desarrollo nacional vinculados al pensamiento económico de los países capitalistas avanzados, donde la superación del subdesarrollo es entendida como un proceso lineal de etapas históricas a ser conquistadas, siguiendo la experiencia y políticas públicas (macroeconómicas, monetarias, comerciales, etc.) de los países desarrollados. W. W. Rostow fue uno de los principales promotores de esta visión.

Esta investigación se alinea con los postulados de los científicos sociales latinoamericanos, donde el desarrollo está vinculado con el acceso de las masas populares a los beneficios del incremento de la productividad del trabajo (FURTADO, 1974), y a la ruptura revolucionaria con las relaciones de subordinación con el capital extranjero, y la construcción de modelos propios, tal y como formularon los fundadores de la TMD ya citados.

Por último, entre las fuentes cualitativas utilizadas se destacan publicaciones oficiales de los organismos gubernamentales responsables por el sector de hidrocarburos en los países estudiados (ministerios, agencias reguladoras y compañías nacionales de petróleo y gas); así como publicaciones científicas (libros, artículos científicos y otros trabajos académicos de referencia), lo que comprueba el carácter cualitativo y bibliográfico de esta investigación. Para una mejor aprehensión de los cambios más actuales, y de algunos detalles del pasado, también fueron usadas fuentes periodísticas. Por último, algunos datos económicos provenientes de organismos financieros como el Banco Mundial, así como datos cuantitativos de empresas petroleras nacionales e internacionales, también fueron utilizados en este estudio.

1.2 Hipótesis y Objetivos

Después de la argumentación y contextualización teórica y metodológica ya expuesta, podemos afirmar que partimos de la hipótesis de que la existencia de las rentas provenientes de las actividades extractivistas, han sustentado la estructura primario-exportadora, o agro-minero exportadora, en los países latinoamericanos, a pesar de los procesos de industrialización y otras mudanzas cualitativas en las esferas política, social y económica, que han ocurrido en la región de forma general. Sin embargo, este sustento no surge apenas por los intereses de los actores interno, donde el Estado tiene un papel fundamental como propietario y administrador de los recursos, sino que, también, se sustenta en los intereses de actores externos, principalmente las grandes compañías internacionales (*international oil companies* o *big oil majors*), las cuales necesitan de mercados y recursos para mantener su estructura de negocios globalizada.

Siendo así, nos planteamos como principal objetivo contribuir con el entendimiento del(os) proceso(s) de apropiación de las rentas provenientes de los recursos naturales no renovables en las economías latinoamericanas. Este esfuerzo contribuye, además, con el fortalecimiento y actualización de la teoría marxista de la dependencia.

Para alcanzar tal objetivo es necesario:

- Comparar algunas de las teorías y categorías de análisis más recurrentes en el estudio de la inserción económica de la región en la dinámica mundial. Entre ellas, destacamos la tesis de la Maldición de los Recursos Naturales, el Neoextractivismo, y la Teoría Marxista de la Dependencia.
- Rescatar el desarrollo teórico latinoamericano sobre historia y economía política, con especial énfasis en la configuración de una economía petrolera y rentista.
- Describir de forma analítica el surgimiento y evolución de las industrias petroleras, enfocando nuestra atención a los regímenes contractuales y fiscales en algunos países latinoamericanos con capacidad de exportación y autoabastecimiento.

Los casos de estudios son tres países sudamericanos: Argentina y Venezuela, los cuales fueron analizados a partir del surgimiento de la industria petrolera, a principios del siglo XX; y Brasil, analizado a partir de los años 1970, cuando comienza a cuestionarse el monopolio estatal. Para todos ellos intentamos aproximarnos hasta los eventos más recientes del año 2019.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos y una discusión final. El primero de ellos es introductorio, una presentación general de la investigación y sus principales características metodológicas. En el Capítulo 2 se llevó a cabo una discusión que partió con la caracterización del estado actual de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina, para posteriormente introducir las corrientes teóricas que abordan la cuestión de los recursos naturales, y sus respectivas categorías de análisis, que denominamos *mainstream*, siendo ellas la Gobernanza y la Maldición de los recursos naturales. Posteriormente, también fueron descritas otras corrientes teóricas sobre los recursos naturales y su relación con la inserción en el comercio y dinámica internacional: el Neoextractivismo, la Teoría Marxista de la Dependencia y la Teoría Marxista de la Renta. Entre las categorías de análisis adscritas a dichas corrientes, resaltamos la diferenciación entre el extractivismo corporativo y el estatal; la transferencia de valor y el intercambio de valor; las rentas (petroleras) absolutas y diferenciales y sus mecanismos de apropiación; y la noción del aparato del Estado, y las clases dominantes y reinantes que lo componen y operan.

En los dos capítulos posteriores se desarrolló un análisis histórico y descriptivo sobre los diferentes modelos organizacionales de la industria petrolera en la región latinoamericana, a partir del régimen contractual y fiscal en Venezuela (Capítulo 3) —donde el petróleo, además, configuró un capitalismo de Estado, dependiente y rentístico—, así como en Brasil y Argentina (Capítulo 4). Finalizamos con una discusión sobre los Balances, o conclusiones preliminares de cada capítulo.

CAPÍTULO 2

LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL: TEORÍAS Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Este capítulo comienza con una breve discusión sobre la situación de los recursos naturales en América Latina, con especial atención en los hidrocarburos, y entre ellos, el petróleo. Igualmente se presenta un diagnóstico sobre la participación de dichos recursos en las actividades productivas de las economías de la región.

Posteriormente, son abordadas las teorías *mainstream*, es decir, aquellas teorías que emanan de interpretaciones que no se vinculan directamente con la crítica de la economía política –en otras palabras, al pensamiento marxista–, y que están más próximas del pensamiento neoclásico.

Estamos hablando, en primer lugar, de los estudios oficiales de las organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales, las cuales se han preocupado en entender los motivos históricos de la actual inserción regional en la economía mundial, así como en explorar los potenciales cambios de dicha inserción a partir de recursos naturales. Sus análisis se sustentan en los postulados de la teoría de la Maldición de los Recursos Naturales.

En segundo lugar, incluimos también a algunos de los principales autores del Neoextractivismo, ya que dicho debate se volvió en los últimos años la discusión más convencional (*mainstream*) entre pensadores, líderes y políticos con visiones críticas ante la inserción de América Latina en el mercado mundial.

Por último, abordamos lo que denominamos teorías críticas, donde se destacan los desarrollos teóricos de científicos sociales latinoamericanos. De nuevo, un diagnóstico sobre la inserción de las economías latinoamericanas en la dinámica económica internacional es desarrollada, ahora, a partir de categorías y fenómenos como transferencia de valor e intercambio desigual; la renta petrolera a partir de la perspectiva marxista, y el papel del Estado y sus instituciones.

2.1 Panorama: los recursos naturales y su explotación

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países suramericanos poseían, en 2013, 65% de las reservas mundiales de litio, 42% de las reservas de plata, 38% de cobre, 33% de estaño, 21% de hierro, 18% de bauxita y 14% de níquel. Además, la región posee 30% del total de los recursos hídricos renovables del mundo, lo que corresponde a más del 70% del agua del continente americano (CEPAL, 2013a).

En relación con las reservas⁶ de hidrocarburos, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) coloca a América Latina (incluyendo México) como detentora de 20% de las reservas mundiales de petróleo, segunda mayor reserva regional después del Medio Oriente, la cual posee 47%. En comparación, las reservas de gas natural son más modesta: la región posee apenas el 4%, superada principalmente por el Medio Oriente y las antiguas repúblicas soviéticas, con destaque en Rusia, las cuales poseen 43% y 29%, respectivamente. El carbón está en una situación similar a la del gas: Latinoamérica posee 2% de las reservas mundiales, la mayoría se concentra en Asia y Australia (32%), América del Norte (con destaque en EE.UU., con 27%) y en la antigua región soviética (26%) (OLADE, 2016).

Podemos observar en la Figura 1 como las reservas de petróleo han evolucionado en algunos países de América Latina desde 1970. Dos países, Venezuela y Brasil, poseen una tendencia hacia la expansión de sus reservas, siendo que, las expectativas sobre la magnitud del Pre-Sal brasileño aún son inciertas. No obstante, de acuerdo con Sauer (2016), la misma puede alcanzar valores entre 100.000 millones y 300.000 millones de barriles, lo que colocaría a este país entre los principales detentores de reservas mundiales, junto a su vecina Venezuela y Arabia Saudita.

En contraste, el resto de los países tiene una tasa de declino acentuada, como México y Argentina, dos países que edificaron sus industrias desde muy temprano el siglo XX, con ideales nacionalistas y seguridad energética. Hoy, sin embargo, atraviesan un proceso de cambios y aperturas con el objetivo de atraer mayores inversiones, principalmente de capital privado extranjero.

⁶ El informe de la OLADE no especifica si en las reservas están incluyendo los recursos en yacimientos no convencionales, siendo lo más atractivos económicamente el *shale oil* y el *shale gas*.

Figura 1. Evolución de las reservas probadas de petróleo en países de América Latina (%).

Fuente: elaboración propia a partir de SIE-LAC/OLADE (2019)

Empero, es un hecho que la región tiene una dotación importante de recursos de diferente clase. Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), durante el período 1970-2008, América Latina experimentó un fuerte crecimiento en la extracción de recursos naturales, especialmente en lo que respecta a minerales metálicos e industriales, minerales de construcción, combustibles fósiles y biomasa; con tasas anuales de 5,5%, 3,5%, 2,5% y 2%, respectivamente; todos estimulado por el crecimiento de la demanda externa (PNUMA, 2013).

Conclusiones similares fueron presentadas en un informe publicado por el PNUMA y RED MERCOSUR en 2011. Los países analizados –Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay– exhibieron “un perfil de especialización productiva y exportadora”, así como un patrón de desarrollo, relativamente intensivo en recursos naturales y emisiones de carbono, visible en la importancia relativa de los sectores primarios (minería, petróleo, agricultura, silvicultura y ganadería) e industrias con alto potencial de emisiones (procesamiento de metales, productos químicos y productos derivados del petróleo) en el producto interno bruto (PIB) y en las exportaciones.

Samaniego (2009 *apud* PNUMA; RED MERCOSUR, 2011) descubrió que, en la región latinoamericana, la intensidad energética –que es la cantidad de energía incorporada en una unidad de Producto Interno Bruto (PIB)–, se ha mantenido estable en los últimos años, mientras que, en otras regiones, incluida Asia, han mostrado una mejoría, es decir, disminuyeron el uso de energía por cada unidad de PIB (Figura 2). La explicación para Samaniego es que la región mantiene un marco regulatorio para el sector energético que prioriza las grandes inversiones en tecnologías intensivas en el uso de combustibles fósiles.

Por lo tanto, los países latinoamericanos dependen estructuralmente de la producción de y exportación con base en recursos y/o intensivas en energía. Una explicación plausible es el retraso en el parque industrial y tecnológico de estos países, producto de las dificultades para acceder a nuevas tecnologías de vanguardia controladas por los países industrializados (PNUMA, RED MERCOSUR, 2011, p. 59).

Figura 2. Evolución de la intensidad energética en América Latina y el Caribe (%).

Fuente: PNUMA, RED MERCOSUR (2011)

Las organizaciones regionales e internacionales sustentan estas conclusiones a partir de la observación histórica de los bienes exportados por América Latina, clasificados según su contenido tecnológico (Figura 3). Desde finales de la década de 1980 hasta la primera mitad de la década siguiente, hubo una caída en las exportaciones de productos primarios, compensada por un despunte en otros productos industrializados de alta tecnología. Fue un período marcado por reformas político-económicas de cuño neoliberal: una mayor apertura a los mercados y capitales extranjeros, “lo que terminaría con aquellos sectores menos eficientes y subsidiados” (CEPAL, 2016). Sin embargo, desde 1995-98 hasta hoy, la región ha vuelto a depender de las exportaciones de productos básicos, disminuyendo la proporción de productos manufacturados de alta, media y baja tecnología. Esta situación alimenta la tesis de la desindustrialización de las economías latinoamericanas.

Figura 3. Participación en las exportaciones mundiales de bienes según la intensidad tecnológica (%) en América Latina (1990-2015)

Fuente: CEPAL (2016)

Por otro lado, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD– considera que un país es dependiente de *commodities* si más del 60% de sus exportaciones totales son productos básicos o primarios. Este importante brazo técnico del sistema de las Naciones Unidas realizó recientemente (UNCTAD, 2019), un estudio histórico y empírico a partir de datos de comercio de 189 países, por 20 años (entre 1998 y 2017), y llegó a la conclusión de que este tipo de dependencia es un fenómeno bastante común, encontrado en más de la mitad de los países del mundo: el 54% (102 países) son dependiente de la exportación de productos primarios.

La Figura 4 ilustra los tres grandes grupos de *commodities*, según la metodología de la UNCTAD: productos agrícolas (en verde), energía (en azul), minerales y metales (en rojo). También, puede observarse que estos grupos están compuestos por países en desarrollo –de medio y bajo ingreso, sin litoral, insulares, e incluso en transición–, principalmente localizados en las regiones de África subsahariana, Medio Oriente, Asia Oriental, Pacífico y América Latina (que engloba las subregiones Central, Caribe y Sur).

Figura 4. Distribución de los países dependientes de *commodities* por grupo de *commodities*, (2013-2017)

Fuente: UNCTAD (2019)

Entre 1998 y 2017, algunos países dependientes de la exportación de energía, principalmente petróleo y gas, diversificaron su cesta de exportación incorporando productos derivados, refinados y/o intensivos en energía (como aluminio).

Por ejemplo: Irán, Omán, Trinidad y Tobago, Egipto y Arabia Saudita, aumentaron la participación de petroquímicos (incluyendo fertilizantes) en sus exportaciones totales para 9,1%, 8,5%, 8,2%, 7,9% y 5,8%, respectivamente, entre 1998-2002 y 2013-2017. Mientras que algunos países árabes, valiéndose de su alta producción petrolera, aumentaron la producción de aluminio: Bahreín, Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Asimismo, estos grandes productores de petróleo expandieron significativamente su producción de derivados. Fueron incorporados, por ejemplo, 1,1 millones, 840.000 y 370.000 barriles por día (bbl/d) a la capacidad instalada de Arabia Saudita, EAU y Qatar, respectivamente, los cuales mantienen altas tasas de utilización.

Sin embargo, países con perfiles semejantes tuvieron una trayectoria contraria. Azerbaiyán, Kuwait, Nigeria y Venezuela vieron su producción de derivados caer o estancarse. Nos llama la atención la trayectoria observada en Venezuela: a pesar del aumento en la

capacidad de refino en 623.000 bbl/d, la producción de derivados cayó 45,5% entre 1998 y 2017, así como la tasa de utilización del parque de refino, la cual pasó de 93% para 55,4%.

Otro grupo de países, también dependientes de la exportación de energía o en minerales, tuvieron éxito en diversificar su cesta de exportaciones al incluir productos agrícolas. Fue el caso de Chile y Perú, a pesar de dicha diversificación no consiguió superar a los tradicionales sectores de minería.

Y, finalmente, están aquellos países que, pese a diversificar sus exportaciones a través del fortaleciendo del sector manufacturero, la producción y exportación de *commodities* fue mayor, tanto que se volvieron más dependientes de ellas. Resaltan en este grupo dos grandes de América del Sur: Brasil y Colombia. Brasil, por ejemplo, aumentó la participación de diversas mercancías en el total de sus exportaciones, pero los productos agrícolas se expandieron aún más: 390%, representando el 42,8% del aumento en el valor de las exportaciones durante el período analizado. Los productos manufacturados crecieron 160%, contribuyendo con 29,1% del aumento de las exportaciones. El sector de transportes y sus bienes asociados se destacaron en este último grupo.

2.2 Teorías y categorías *mainstream*

2.2.1 La Gobernanza y la Maldición de los Recursos Naturales

Ante esta realidad, organismos internacionales como la CEPAL buscan promover y contribuir con la discusión sobre la “gobernanza de los recursos naturales”, es decir, el conjunto de políticas soberanas de los países sobre propiedad, apropiación y distribución de los ingresos derivados de la explotación de estos recursos (CEPAL, 2013a, 2013b). También es importante agregar que cuando la CEPAL utiliza el término “recursos naturales” se refiere a los minerales, hidrocarburos y recursos hídricos, excluyendo así la asignación y disponibilidad de suelo y tierra agrícola, recursos forestales, recursos pesqueros, biodiversidad y similares.

La discusión se fortaleció después del auge de los precios internacionales de los metales, el petróleo y otros bienes primarios, debido, entre otros factores, al aumento de la demanda mundial, liderada por China y otras economías emergentes. Como se muestra en la Figura 5a y 5b, 2003 marcó el comienzo del pico que permaneció constante hasta 2013, excepto por el período de la crisis de los créditos de alto riesgo (créditos *subprime*) en 2008-2009. Después de 2014, las materias primas, principalmente el petróleo, han mostrado dificultades para alcanzar niveles superiores al primer trimestre de 2014. Sin embargo, desde 2017 y 2018, el Brent y el WTI han oscilado entre los US\$ 50 y US\$ 70 por barril.

Figura 5a. Cambio en el índice internacional de precios de productos básicos desde enero de 2000 hasta mayo de 2013 (índice de enero de 2005 = 0)

Fuente: CEPAL (2013b)

Figura 5b. Cambio en el precio internacional de los productos básicos desde febrero de 2014 a septiembre de 2016 (US \$)

Fuente: CEPAL (2016)

Empero, debemos tener cuidado al analizar los impactos del reciente auge en la demanda de los productos primarios en los países de la región, ya que hubo una heterogeneidad de resultados: países beneficiados como Chile y Venezuela; no beneficiados como México –que tuvo que competir con China por cuotas del mercado estadounidense– y parcialmente beneficiados como Brasil, donde el sector extractivista (petróleo y minería) se favoreció, mientras que el sector manufacturero e industrial comenzó a competir con los productos asiáticos en el mercado interno (KOSACOFF, CAMPANARIO, 2007).

Para la CEPAL (2013a, 2013b) la demanda internacional de bienes primarios y la variación de los precios internacionales de estos bienes están estrechamente relacionados con el desempeño macroeconómico y fiscal de los países exportadores de la región. De allí surge el interés en discutir la cuestión de los recursos naturales a partir del concepto de gobernanza.

El objetivo principal de esta discusión, tomado de la literatura empírica y especializada sobre la relación entre los recursos y el desarrollo económico, es el tema de la “calidad institucional” de los países exportadores, es decir, la capacidad y la fortaleza de las instituciones públicas para enfrentar de forma eficiente los desafíos y dificultades macroeconómicos, fiscales y de inversión pública de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales, como apreciación de la moneda, volatilidad macro fiscal, rentismo, entre otras problemáticas.

Para el corto plazo, la CEPAL recomienda la creación de políticas capaces de capturar y canalizar entradas extraordinarias de divisas y flujos de capital (fondos de estabilización e inversión y otros mecanismos de ahorro) para evitar los efectos sobre el tipo de cambio y el resto del aparato productivo, además de crear las condiciones para enfrentar los períodos de precios bajos (políticas anticíclicas).

A largo plazo, la recomendación se centra en transformar el “capital natural no renovable en otras formas de capital duradero”: capital humano, infraestructura económica y diversificación del aparato productivo y de exportación, capaces de sostener el desarrollo más allá del ciclo de vida de los recursos naturales.

La literatura especializada de la que la CEPAL y otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial apoyan tales estudios y argumentos es la tesis de la “maldición de los recursos naturales”. Sosa y Pardo (2013) explican que antes de la década de 1980, la abundancia de recursos naturales era vista como una “bendición” que tenía el potencial de catapultar a los países subdesarrollados para una industrialización acelerada. No obstante, el fracaso o la no materialización de esta expectativa originó la tesis de la “maldición”.

El desarrollo más reciente de esta tesis atribuye al marco jurídico-institucional el buen desempeño, o no, de las inversiones de los ingresos o ganancias recaudados a partir de la comercialización en el mercado internacional.

La abundancia de petróleo puede convertirse en una maldición a través de dos tipos de mecanismos: económicos e institucionales. Los primeros mecanismos explican por qué “una abundancia de recursos naturales puede aumentar el ingreso nacional, pero también puede causar una contracción en otros sectores de la economía, especialmente en el sector industrial”. Esto sucede a través de un fenómeno conocido como enfermedad holandesa, que es la apreciación del tipo de cambio real como consecuencia del aumento de precios de un producto, lo que provoca un proceso progresivo de desindustrialización (DUNNING, 2008, BERCOVICI, 2011, SOSA, PARDO, 2013).

Los efectos de la enfermedad holandesa se ven agravados por la volatilidad de los precios de los productos básicos en el mercado internacional, la inelasticidad de la oferta y la demanda a corto plazo. La alta volatilidad de los precios internacionales trae consigo una alta inestabilidad en el ingreso, lo que provoca, a su vez, inestabilidad macroeconómica y fiscal, especialmente en aquellos países con poca diversificación productiva. En otras palabras, la capacidad limitada para responder a cambios repentinos en las condiciones del mercado internacional a corto plazo, socava los ingresos captados por los Estados y su posterior redistribución e inversión.

De hecho, la incertidumbre de los precios a largo plazo sería una de las razones del bajo rendimiento de las economías sustentadas en recursos naturales no renovables como el petróleo. Estas variaciones también impactan y transforman la competitividad de los sectores no minerales o no petroleros, uno de los argumentativos principales de los defensores de esta teoría (BERCOVICI, 2011).

Sin embargo, los efectos derivados de los mecanismos ya citados no son automáticos: el fracaso económico de un país primario exportador no puede entenderse sin el desarrollo institucional, y por instituciones se entiende el conjunto de reglas y normas que gobiernan una industria (ya sea privada o pública) y que rigen a las entidades gubernamentales. Y el interés principal en el estudio de las instituciones es observar el grado de autonomía y transparencia que las mismas posee en la toma de decisiones sobre el desarrollo de las industrias primario exportadoras.

Las instituciones es la categoría de análisis más importante para los estudiosos de la tesis de la maldición, desde la perspectiva política. Esto se debe a su relación con la capacidad de capturar y administrar los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales, es decir, los arreglos contractuales y el sistema tributario –los cuales involucran las regalías y los diferentes impuestos–, además del “contrato social” implícito sobre la redistribución de la riqueza económica en la sociedad.

En consecuencia, las ganancias extraordinarias generan tensiones entre los gobiernos nacionales, las compañías operadoras y otros grupos de interés (trabajadores, gobiernos regionales y consumidores locales; además de la sociedad en general), por lo tanto, su distribución es un asunto de eficiencia institucional, de carácter normativo y político.

Para Monaldi (2010) la vulnerabilidad o debilidad institucional en la mayoría de los países productores de petróleo y gas, hace que dicha industria tenga un riesgo particularmente alto. Los gobiernos de países con estas características tienen dificultades para atraer inversiones extranjeras. Ante esta realidad, los gobernantes han cedido a las demandas de los inversionistas al incluir una cláusula de arbitraje internacional en los contratos; con la firma de tratados de inversión bilaterales o multilaterales, dando como garantía de préstamos los ingresos petroleros, entre otras medidas; todas ellas con el objetivo de garantizar los compromisos contractuales y disminuir la capacidad de actuación soberana de los Estados. Sin embargo, hay una serie de países como Noruega, Chile, Colombia y Brasil, donde las instituciones reguladoras pueden garantizar a los capitalistas el retorno de sus inversiones.

Los países ejemplares para Monaldi, también citados en otros análisis que abordan el tema de las instituciones y la gobernanza de los recursos naturales, demuestran cómo la tesis de la maldición es un enfoque ahistórico que trata como iguales, sin diferenciación histórica y estructural, a todos los países exportadores de productos primarios. Por lo tanto, tenemos también entre los casos ejemplares de crecimiento económico comunes en la literatura especializada a los EE.UU., Australia, Suecia, Finlandia, y Botsuana; en contraste,

especialmente en los últimos años, se destacan con un desempeño “negativo o estancado”, Venezuela y Nigeria.

Machado Aráoz (2020) critica la visión de los autores y/o economistas que se adhieren a la tesis de la maldición, ya que para ellos, los problemas estructurales que hasta hora descrito –y que podemos sintetizar en un no incentivo a la diversificación industrial, un fortalecimiento de la dependencia primario-exportadora– se traducen en “un determinismo geográfico y un destino fatal”, incapaz de problematizar que estos problemas son una continuidad de la herencia colonial: los países con una alta dotación de recursos naturales deben especializarse en explorarlos y explotarlos. En otras palabras, al omitirse la historia de los países exportadores de recursos naturales, se construye y fortalece una imagen invertida de la realidad, presentando como causas lo que en realidad son consecuencias.

A partir de una metodología diferente, Yanikkaya y Turan (2018) también se oponen al aparente consenso sobre el impacto negativo de los recursos naturales en el crecimiento económico. El análisis empírico les permitió a los autores concluir, en primer lugar, que no existe evidencia sólida para una hipótesis uniforme sobre la maldición de los recursos. Para una mejor aprehensión de la realidad de las economías que dependen de las rentas de los recursos naturales, los autores recomiendan hacer una distinción entre los tipos de recursos para entender mejor el nexo de cada uno con el crecimiento económico.

En cuanto a los diferentes tipos de renta: petrolera, gasífera, carbonífera, mineral, forestal, esta última es la única en presentar un impacto significativamente negativo en el crecimiento, principalmente en los países desarrollados; mientras que la renta petrolera y la gasífera tienen efectos contrarios: por ejemplo, la exportación de combustibles líquidos contribuyó con el aumento del PIB de los países en desarrollo.

De cualquier forma, los resultados del modelo revelaron que tanto economías en desarrollo como las desarrolladas se benefician de al menos un tipo de renta proveniente de recursos naturales.

Estos resultados, brevemente mencionados, le permiten a Yanikkaya y Turan (2018) afirmar que la abundancia de recursos naturales puede ser de hecho una bendición. En consecuencia, los autores enumeran una serie de consideraciones políticas o recomendaciones para los Estados productores y exportadores de recursos, a continuación, sintetizados:

1. Los formuladores de políticas públicas deben evitar la recomendación de políticas basadas en argumentos engañosos y falsos sobre los recursos naturales, ya que son potencialmente perjudiciales para el desempeño económico; y, además, tales argumentos pueden ser falsos o sobredimensionados, como la investigación demostró.

2. Siendo así, es crucial mejorar y fortalecer la capacidad institucional y de formulación de políticas. El diseño e implementación de medidas de transparencia y eficiencia en los procedimientos contables, debe ser prioritario, ya que instituciones sólidas, sumadas a buenas prácticas contables y fiscales, potencializan los posibles efectos que expandirían el crecimiento económico.
3. La inversión y distribución de las rentas debe hacerse siguiendo los objetivos de eficiencia económica e igualdad. Sin embargo, estos objetivos no deben frenar los incentivos que son críticos para una economía productiva.
4. Los países ricos en recursos naturales deben prestar más atención a la sostenibilidad y a la dificultad histórica de promover un ahorro genuino. No hay duda de que dichos países tendrían un futuro mejor si son capaces de transformar con éxito las rentas en otras formas de capital, como el humano, el financiero y el físico (infraestructura).

2.2.2 El Neoextractivismo

Acosta (2011) y Gudynas (2009) aceptan parcialmente todos los argumentos ya presentados. Empero, para ellos el debate debe centrarse en los impactos socioeconómicos y ambientales que las industrias extractivas de recursos naturales producen, así como en la construcción de una transición post extractivista. Estos científicos sociales encabezan un debate teórico y político que ganó impulso durante el apogeo de los gobiernos progresistas en América Latina, principalmente del Sur: el neoextractivismo.

El término extractivismo se refiere a aquellas actividades económicas que retiran o extraen grandes volúmenes de recursos naturales sin procesamiento (o parcialmente procesados), principalmente para exportación: minerales, hidrocarburos, silvicultura, agricultura, ganadería y productos pesqueros; que puede estar parcial o totalmente en manos de capital extranjero (MILANEZ, SANTOS, 2013). Observamos una concepción más ampliada de “recursos naturales” en comparación con la CEPAL.

Su existencia como forma de acumulación comenzó con la colonización de las Américas, África y Asia, producto de la demanda de los centros metropolitanos de capitalismo naciente. Es, por lo tanto, una forma de inserción en la economía mundial, que según Acosta permanece sin cambios hasta hoy: a pesar de todas las diferenciaciones, el modo de acumulación extractiva parece estar en la médula de la producción tanto del gobierno neoliberal como del gobierno progresista.

Para Svampa (2013), esa presencia inquebrantable del extractivismo en las estructuras

productivas de los estados latinoamericanos es resultado, en primer lugar, del proceso histórico de construcción de territorialidad en el continente, donde se cruzan diferentes lógicas de acción con diferentes valorizaciones de la Naturaleza: una, propia de los grandes actores económicos (corporaciones y elites económicas), y otra más vinculada a los Estados (en sus diversos niveles) y a los actores sociales. La lógica corporativa está vinculada y guiada por metas económicas, como aumento constante del lucro y de la producción de mercancías, en este caso, *commodities*, por lo que es necesario transformar y reorganizar los espacios donde están los recursos naturales bajo paradigmas de eficiencia y productividad. Ya la lógica del Estado intenta equilibrar la visión corporativa de producción de *commodities*, con una visión estratégica de maximización del control estatal y de las rentas extractivistas. Como consecuencia, mantener altos niveles de renta se vuelve un objetivo atractivo, que distancia a la esfera pública de las consideraciones y críticas que surgen de los movimientos sociales, organizaciones indígenas, intelectuales, entre otros grupos que defienden perspectivas alternativas.

Históricamente, el extractivismo que prevaleció entre las décadas de 1980 y 1990 se desarrolló bajo reformas de mercado que disminuyeron el papel del Estado al tiempo que liberalizaron los flujos de capital y facilitaron las leyes laborales, ambientales y territoriales, favoreciendo la entrada de corporaciones multinacionales. En el caso específico de la industria petrolera, durante este período se otorgaron concesiones en condiciones favorables para las multinacionales para acceder a los recursos y/o reservas (con muy bajos impuestos y regalías), debilitando la recaudación y el control público de los ingresos y ganancias.

Con la llegada al poder por vías democráticas de gobiernos progresistas⁷ en América del Sur, el extractivismo mostró nuevas facetas –adquiriendo el prefijo “neo”–, siendo la principal de ellas el fortalecimiento de la participación estatal, no solo en la regulación y supervisión de las actividades extractivas, sino también de su participación directa a través de empresas estatales, renegociación y/o revocando contratos celebrados en períodos anteriores; como resultado, el Estado recuperó el control de los ingresos, pudiendo redistribuir socialmente parte del excedente –renta extractivista, en palabras de Svampa– a través de programas sociales, legitimando así la continuidad y la profundización de estas actividades económicas.

⁷ Gudynas, en 2009, entendía como progresista a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013); Néstor Kirchner y Cristina F. de Kirchner en Argentina (2003-2007 y 2007-2015); Luis Inácio Lula da Silva en Brasil (2003-2010), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005-2010); Evo Morales en Bolivia (2006-Hasta el presente [2019]); Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), y en menor medida Michelle Bachelet en Chile (2006-2010) y Fernando Lugo en Paraguay (2008-2012).

Sin embargo, el neoextractivismo también se caracteriza por otros aspectos menos progresistas, siendo los más relevantes (GUDYNAS, 2009, BRUCKMANN, 2016):

- ✓ La continuación de una forma de inserción en la economía mundial, subordinada y funcional a los intereses de la globalización comercial y financiera; que debilita aún más la soberanía económica, política y de gestión de los recursos naturales.
- ✓ Devastación ambiental y mayor fragmentación territorial promovida por la lógica de enclaves, en detrimento de las poblaciones locales –generalmente poblaciones tradicionales y campesinas–, lo que agrava los problemas sociales y ambientales.

Para Acosta (2011), los aspectos negativos del neoextractivismo están asociados con los “procesos patológicos” que se producen en las estructuras económicas de los países extractivos, relacionados con:

- ✓ Las formas en que se invierten ingresos extraordinarios;
- ✓ El tema de la sostenibilidad, es decir, el problema de la tasa ecológica de renovación de los recursos renovables (fertilidad del suelo, por ejemplo);
- ✓ Los problemas recurrentes de las mentalidades rentistas, que debilitan las instituciones democráticas, aumentan la corrupción y deterioran las condiciones sociales (pobreza);
- ✓ Y una mayor vulnerabilidad a la enfermedad holandesa.

En resumen, el neoextractivismo se presenta como una nueva versión de una vieja estrategia de inserción mundial que continúa apostando por la expansión de las actividades de exportación primaria como un vector de desarrollo, y, por lo tanto, cargar consigo los viejos desafíos, contradicciones y consecuencias de esta forma de acumulación y reproducción de capital.

Svampa (2013, p. 44-45) coloca otro elemento en este debate, y es que este periodo más reciente de neoextractivismo “abrió una brecha, una herida profunda en el pensamiento crítico latinoamericano”, antes más aglutinado en la crítica neoliberal, ahora dividido en diversas tendencias políticas e intelectuales que confluyen entre aquellos a favor de un capitalismo “sensato y razonable, capaz de aunar extractivismo y progreso”, y aquellos contra y que cuestionan este modelo de desarrollo extractivista hegemónico.

De cualquier forma, todos coinciden en que la superar de este modelo arraigado en las estructuras sociopolíticas y productivas de la región, pasa por la revisión de la concepción del desarrollo, por la definición de una estrategia “post extractivista” (ACOSTA, 2011), y por el rescate y puesta en práctica de “narrativas anticapitalistas y de transición socioecológicas” (SVAMPA, 2018).

Estas narrativas se colocan en contraposición a las imágenes y discursos sobre el Colapso Antropogénico y las soluciones Capitalistas-Tecnócratas⁸, donde la Naturaleza es entendida como un ente manipulable, capaz de adaptarse al padrón vigente de desarrollo: guiado por el ideal del crecimiento y acumulación infinita, y por el uso intensivo y extensivo de hidrocarburos y otros recursos naturales no renovables. Es la visión hegemónica que se encaja en la lógica corporativa.

Por lo tanto, las visiones anticapitalistas critican esta visión y promueven alternativas a partir de los saberes populares, marginalizados incluso por la lógica estatal. Por ejemplo, en América Latina, después de décadas de lucha contra el latifundio y la minería, surgen propuestas políticas y ambientales provenientes de los pueblos tradicionales, las cuales se asociaron a la tesis del Buen Vivir y a los derechos de la Naturaleza y los Bienes Comunes.

⁸ El primero se constituye como un discurso donde confluyen los datos y análisis de las diferentes ciencias de la tierra (geofísica, paleontología, climatología, hidrografía, oceanografía, meteorología, biología, entre otras) y de las ciencias ambientales (ecología política, economía ecológica, historia ambiental, etc.), alrededor de un conceso sobre la reducción de la complejidad sociopolítica, económica y ambiental, que se traducen en la pérdida de los valores democráticos a favor gobiernos autoritarios; y el segundo, que es una especie de Plan B, dada la dificultad de los acuerdos internacionales en controlar y frenar las emisiones de GEI. Este plan tiene como objetivo dar continuidad a la lógica del capitalismo fósil viabilizando megaproyectos de geoingeniería, tales como captura y almacenamiento de carbono, fertilización de los océanos, gestión de la radicación solar (SVAMPA, 2018).

2.3 Teorías y categorías críticas

2.3.1 Inserción y reproducción del capital en las economías dependientes

La cuestión del origen y de la dinámica de la inserción de América Latina en la economía mundial, nos remite, a su vez, a la división internacional del trabajo (DIT) que rigió las relaciones económicas internacionales entre mediados del siglo XIX y del siglo XX, período en el que las repúblicas de la región conquistaron y consolidaron sus independencias políticas. Esta inserción tiene una relación directa con los bienes que la región exporta, donde se destacan, como un factor común entre todas las economías: materias primas y alimentos; y, en grados diferentes, manufacturas (bienes salarios) y bienes suntuarios.

Ruy Mauro Marini (2011 [1973]) explica que el flujo comercial de las repúblicas latinoamericanas para las economías centrales –Estados Unidos de América (EE.UU.) y Europa–, comenzó con la exportación de alimentos y materias primas (incluyendo minerales e hidrocarburos), de acuerdo con los requisitos y demanda de aquellas economías, a cambio de bienes manufacturados. Desde temprano, este proceso también se caracterizó por el desconocimiento de las necesidades y posibilidades de intercambio con los países vecinos.

Esta lógica de reproducción del capital⁹ en América Latina, que se extendió hasta la segunda mitad del siglo XX. Fue la época del patrón agro-minero exportador, según la periodización y caracterización de Jaime Osorio (2012) (Cuadro 1).

A partir de la década de 1930 aproximadamente, comenzó la industrialización en algunos países de la región, principalmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay; proceso estimulado, por un lado, por la crisis económica en los EE.UU., y, por otro, por el interés de las élites gobernantes en promover una política de desarrollo autónomo mediante el fortalecimiento de la burguesía local. Ya para 1940 se había creado una estructura económica diversificada en dichos países: a las actividades primarias de exportación se les sumó un sector dinámico de producción de bienes manufacturados (BAMBIRRA, 1974; OSÓRIO, 2012).

⁹ El Patrón de Reproducción del Capital (PRC) es una categoría adscrita a la TMD, formulada originalmente por Ruy Mauro Marini, tomó formas y definiciones más robustas con los trabajos posteriores de Nilson Araújo de Souza y Jaime Osorio. Puede definirse como una propuesta metodológica que tiene como núcleo orgánico los ciclos del capital y el proceso reproductivo en el tiempo, es decir, en contextos históricos concretos (FERREIRA; LUCE, 2012).

Cuadro 1. Patrones de Reproducción del Capital en América Latina

Patrón de reproducción dominante	Período
1) Agro-minero exportador	Desde la independencia hasta la segunda mitad del siglo XX
2) Etapa de transición	Primera mitad de la década de 1930
3) Industrial	Segunda mitad de la década de 1930
3.1) Etapa de internalización y autonomía	Hasta la década de 1940
3.2) Etapa de integración al capital extranjero	Desde 1950
4) Etapa de transición	A partir de la década de 1970 hasta 1980
5) Exportador de especialización productiva	A partir de la década de 1980 hasta hoy

Fuente: Osorio (2012)

En la caracterización propuesta por Osório (2012), este período se conoce por la internalización y autonomización del patrón industrial (Cuadro 1) o, en la terminología de la CEPAL –una de las principales promotoras de este proceso– fue la época en que inició “la industrialización por sustitución de importaciones” (BIELSCHOWSKY, 2000).

La política de industrialización bajo esta lógica continuó y se intensificó como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Después de ella, el centro hegemónico del sistema internacional pasó del Reino Unido y sus socios de la Europa occidental, para los EE.UU. Bambirra (1974) explica que la hegemonía estadounidense de postguerra fue producto de la concentración del conocimiento científico-tecnológico en manos de grandes empresas y del gobierno federal de dicho país, así como de la concentración de recursos financieros. Ambos factores permitieron elevar la productividad de la economía a un nivel superior a la de sus aliados europeos, los cuales sufrieron los efectos de la guerra en su territorio: destrucción de sus parques industriales y reducción de su fuerza laboral.

Como resultado, el nuevo hegemon expandió su influencia a través de un “proceso de integración monopólica”, que se tradujo en la proliferación de las corporaciones multinacionales en los mercados latinoamericano y en acuerdos regionales para estimular el desarrollo, el progreso, y el comercio. En paralelo, se consolida el nuevo orden financiero internacional (acuerdos de Bretton Woods), mediante el establecimiento de instituciones y organismos regionales de coordinación político-económica (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), y militar (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca); los cuales afectaron la autonomía de los procesos de industrialización en la región.

Por lo tanto, aquellos países que ya habían alcanzado un nivel de industrialización antes de la Segunda Guerra, progresivamente desnacionalizaron grande parte de su parque industrial y recibieron la instalación de nuevas unidades industriales controladas directamente por el capital extranjero.

Al mismo tiempo, los países que no habían pasado por el proceso de industrialización previo a 1945, con el estímulo del Estado y los capitalistas exportadores nacionales, se industrializaron a partir de las directrices del capital extranjero, manteniendo las tradicionales estructuras primario-exportadoras. Se destacan en este grupo: Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela. Debemos destacar que algunos pocos países continuaron sin ninguna diversificación industrial significativa, como Panamá, Paraguay y Haití (BAMBIRRA, 1974).

Esta categorización o tipología –donde el primer grupo se conoce como Tipo A; el segundo, Tipo B; y el último, Tipo C– fue uno de los principales resultados del estudio histórico-estructural de Bambirra para determinar los factores que promovieron las relaciones específicas de producción y de poder en las economías dependientes de la región.

La autora observó que no es posible desvincular el análisis del capitalismo dependiente latinoamericano del sistema capitalista mundial, ya que la acumulación de capital pasa por el mercado exterior a través de la importación de tecnologías de vanguardia, proveniente de las corporaciones multinacionales localizadas en las economías centrales. Como efecto, la instalación de los parques industriales, así como su mantenimiento y actualización, se realizan bajo la lógica de la inversión extranjera directa, y no más como un proceso comandado por la burguesía y/o los gobiernos nacionales (BAMBIRRA, 1978).

La inversión extranjera directa (IED) es uno de los orígenes del capital dinero en la primera fase de circulación del capital, y ocurre cuando “el capitalista extranjero invierte directamente en la economía dependiente, detentando la propiedad total o parcial del capital productivo a que la inversión dio lugar”, lo que le permite apropiarse directamente, de forma total o parcial, de la plusvalía que dicha inversión genere. Este tipo de inversión no descarta la posibilidad del capitalista foráneo invertir de forma indirecta, es decir, colocándose “a disposición de los capitales internos bajo la forma de préstamos o financiamiento, contratados directamente con los capitalistas receptores o con el Estado”, en este caso, la plusvalía se apropia a través de los pagos e intereses (MARINI, 1979).

Es por ello que Osorio (2012) resalta como característica principal de este período, entre 1945 y 1970, el comienzo de la integración del capital latinoamericano con el capital extranjero, principalmente norteamericano (Cuadro 1).

A partir de la década de 1970, el periodo glorioso del capitalismo de la postguerra entró en crisis. Sin embargo, las señales de agotamiento, principalmente en la economía de los EE.UU. salieron a flote en la década anterior: el país sufrió un desgaste económico y político por la Guerra de Vietnam, al mismo tiempo que el paradigma fordista-keynesiano – basado en la producción a gran escala, en línea de montaje, y apoyado por la intervención estatal a través

de la promoción de inversiones y mecanismos de distribución de renta—mostró sus límites, dada la rigidez político-ideológica de garantizar pleno empleo y conceder aumentos salariales reales periódicamente (VIZENTINI, 2004).

Este contexto colocó en jaque a las industrias emblemáticas del *american way of life*, y a la DIT que existía y daba apoyo a este paradigma productivo y de consumo. Siendo así, en los años setenta se registraron caídas en las tasas de ganancias, fenómeno que se acentuó por las crisis del petróleo (1973 y 1979), por el fin de la paridad del dólar estadounidense con el oro, y por el abandono de los EE.UU. de los acuerdos comerciales y medidas proteccionistas que componían el sistema de Bretton Woods.

Este contexto promovió una recesión económica generalizada, especialmente en las economías centrales, así como una reorganización de la gestión del capital y de la mano de obra, a través de la compra y venta de activos corporativos y fusiones, subcontrataciones y firmas de acuerdos para el desarrollo de nuevas tecnologías (microelectrónica, informática, telecomunicaciones, biotecnología, producción de energía, etc.) (MARINI, 1997).

En términos prácticos, la reorganización del capitalismo buscaba un nuevo impulso en las estructuras productivas y sociales, causando, por lo tanto, una reestructuración de las relaciones económicas internacionales: las actividades industriales menos intensivas en conocimiento fueron transferidas a los países menos desarrollados y, al mismo tiempo, las etapas de la producción fueron trasladadas a diferentes regiones y/o países (MARINI, Ibid., OSORIO, 2014).

De esta forma surgieron las cadenas de producción global, cuyo impacto en los países latinoamericanos es ser un obstáculo más contra la consolidación de economías integradas a nivel nacional y regional, lo que dificulta futuros proyectos de industrialización de carácter autónomo.

A partir de entonces, las regiones periféricas se volvieron más vulnerables a una reprimarización de sus actividades económicas. Marini, advirtió, a finales de la década de 1990, que Chile y Brasil estaban consolidando un proyecto de desarrollo que podía desembocar en estándares de exportación que ya se creían superado.

Por lo tanto, la reforma del capitalismo post crisis llevó a los países centrales a redefinir la reproducción del capital en las economías periféricas; y en la terminología propuesta por Osorio (2012, 2017a), este nuevo patrón exportador descansa en una “especialización productiva” (Cuadro 1), es decir, está sustentado no apenas en la exportación de productos agropecuarios —principalmente *commodities* como trigo y soja, además de diferentes tipos de carne animal—, como también de minerales e hidrocarburos, siendo estos últimos recursos

naturales no renovables de altísima calidad fisicoquímica y, por lo tanto, de gran importancia geoestratégica y geopolítica.

Siguiendo el análisis de Marini, Vizentini (2004) resume el proceso que dio lugar al actual padrón de especialización productiva, como resultado de una estrategia amplia que el capital elaboró para su sobrevivencia. El ideal de progreso y desarrollo promovido en la postguerra fue substituido por la “competitividad”, motor de la globalización de los años noventa. Así como la DIT, la organización del trabajo fue reestructurada para permitir mayores márgenes de lucro, dada la tendencia negativa de la tasa de ganancia: la inflación se presentó como una ofensiva para reducir los salarios, antes actualizados continuamente, y la utilización intensiva de mano de obra barata proveniente de los países en desarrollo, sea a través de la contratación de está en los países centrales (olas migratorias) o con la transferencia de las industrias intensivas en trabajo humano para las economías periféricas, como ya se explicó.

Finalmente, ante este contexto, el pensamiento keynesiano-fordista pierde espacio en las economías centrales, dando lugar al fortalecimiento de las ideas de economistas como Friedrich Hayek y Milton Friedman, en lo que se conoce como neoliberalismo: una serie de medidas económicas que buscan distanciar al Estado de la esfera económica. En consecuencia, se promueve una limitada emisión monetaria, el aumento de las tasas de intereses, la reducción de los impuestos para los rendimientos más elevados (es decir, para grandes inversionistas, empresas, camada más rica de la sociedad), la reducción de gastos sociales (normalmente vinculada a las necesidades de las camadas más pobres), privatización de empresas públicas y liberalización de los controles financieros y comerciales internos y externos.

En la lectura de Salas (2014), la verosimilitud de los planteamientos neoliberales se la otorgó, no su coherencia interna, sino su relación con los intereses creados, sumada a un intenso trabajo de penetración en las principales universidades de EE.UU. y otros países centrales por parte de Friedman y sus seguidores, proceso este que se extendió para los principales organismos multilaterales, donde se destaca las Naciones Unidas (ONU), el BM y el FMI.

Los gobiernos de América Latina, entre las décadas de 1980 y 1990, en mayor o menor medida, incorporaron estos postulados en sus instituciones y marcos legales, lo que impactó a las industrias extractivas de recursos naturales. Estas implicaciones más específicas son abordadas en los Capítulos 3 y 4.

2.3.2 Transferencia de valor e intercambio desigual como consecuencias de la inserción dependiente

Las distintas formas y momentos por los que ha atravesado la reproducción del capital en las economías dependientes, son consecuencia de la mundialización del mercado y de la valorización del capital, que se confirma “en una totalidad integrada y diferenciada” entre economías altamente industrializadas y centrales, y economías menos –o no– industrializadas y dependientes (LUCE, 2018).

Con la expresión “consecuencia de la inserción dependiente” nos referimos a los mecanismos que operan en el interior de las economías latinoamericanas que drenan el excedente social, o plusvalía, para otras economías –principalmente para aquellas localizadas en los tradicionales centros del capitalismo mundial, EE.UU. y Europa, y a partir de la primera década del siglo XXI, para el más grande de los mercados emergentes: China–, como parte de la totalidad integrada y diferenciada.

Dichos mecanismos no se anularon a pesar de la oleada de gobiernos progresistas que América Latina presenció desde los últimos años del siglo pasado y hasta tiempos recientes; por lo contrario, los mecanismos de transferencia de valor se han fortalecido, especialmente en las economías dependientes exportadoras de materias primas y/o de recursos naturales no renovables.

Antes de adentrarnos en los aspectos más específicos y concretos de este tipo de economía, recuperaremos las reflexiones de Marini y de otros científicos sociales adscritos a la TMD sobre cómo se da la transferencia de excedentes vía transferencia de valor e intercambio desigual.

Una de las principales diferencias entre la industrialización orgánica de los países centrales y la industrialización tardía de las economías dependientes, fue que esta última se dio a partir de “una oferta externa de medios de producción” (maquinaria) que le permitió

no sólo avanzar sin base propia en la producción de bienes de consumo habitual, ordinario [bienes salario], sino desdoblarla en producción de bienes de consumo suntuario (donde los productos tienen muchas veces el carácter de bienes mixto, como los de la industria automotriz), sin contar con un sector dinámico de bienes de capital. (MARINI, 1979).

Por esa razón la industrialización tardía es de carácter dependiente, ya que debe importar del mercado externo los medios de producción, así como el conocimiento tecnológico necesario para operarlos, y eventualmente, fabricarlos.

Siendo así, cuando ocurre la fase de la producción —entendida en su conjunto como el momento en que se generan nuevos valores de uso (mercancías) y ganancias—, los capitales, sean nacionales o extranjeros, que invirtieron en la economía dependiente usando medios de producción de origen foráneo, se apropian de mayores porciones del excedente social.

Esto sucede porque dichos capitalistas suelen tener una productividad mayor a la media¹⁰, dada la composición orgánica de su capital, la cual puede llegar a ser tan elevada y de vanguardia que le generaría un monopolio temporal. Esta ventaja tecnológica le permite producir por debajo de los precios de producción¹¹ o, en el caso del monopolio, determinar los precios de mercado¹². En ambos casos hay transferencia de valor porque se apropió más valor del que se produjo (MARINI, 1979).

Las diferencias de productividad y las innovaciones desvalorizan el capital constante invertido en las economías dependientes, disminuyendo y presionando las capacidades de valorización de los capitales locales; es por ello que los capitalistas en estos lugares y ante esa situación, llevan a cabo “diversos mecanismos de compensación que tienden a crear y recrear formas de superexplotación del trabajo y la Naturaleza” (MARINI, 2011, FÉLIZ, HARO, 2019).

Este problema se agrava cuando salimos de la esfera de una misma economía (nacional), y observamos las relaciones entre distintas esferas de producción, es decir, diferentes espacios productivos que se especializaron con diferentes papeles en la DIT (LUCE, 2018). Podemos observar la persistencia de determinadas economías nacionales y regionales por “ubicarse en la franja donde los precios de producción se establecen por arriba de los valores y de otras economías por ubicarse en la franja donde los precios de producción se establecen por debajo de los valores” (OSORIO, 2017, p. 55).

En la lectura de Luce (2018) esta situación —la cual él define “transferencia de valor como intercambio desigual”— es un fenómeno exclusivo de la consolidación del modo de producción capitalista, que inició aproximadamente en 1800, pero que alcanza en la segunda

¹⁰ La diferencia de productividad entre economías o sectores específico, se refiere a las diferencias de escala, tecnologías y perfiles de fuerzas de trabajo.

¹¹ Precio para el cual la tasa de ganancia media para los capitales de diversas composiciones orgánicas y diversos tiempos de rotación —siendo este último la suma del tiempo de producción y del tiempo de circulación de cada mercancía— se igualan (BORGES NETO, 2011, p. 91). La fijación de estos precios “expresa de manera simultánea la unidad del capital y la desigualdad que lo constituye y que reproduce, entre otras razones, por transferencia de valor entre ramas, sectores y economías” (OSORIO, 2017, p. 87).

¹² En otras palabras, “el monopolio tecnológico temporal” permite una transferencia de valor a través de los precios de mercados, determinados no por los precios de producción ni por el valor de las mercancías, “sino por las necesidades y solvencia de los compradores” (MARX, 1997 *apud* FÉLIZ; HARO, 2019).

mitad de siglo XIX la capacidad de imponer su poder y la lógica sin usar la coerción, aunque puede acudir a esta siempre que sea necesario (LUCE, 2018, p. 37-38).

Em tal desdobramento, forma-se o mercado mundial, repousando em uma divisão internacional do trabalho cujo funcionamento, além do intercâmbio e apropriação de valores de uso com base na especialização hierárquica na produção de valores de uso distintos (duas esferas distintas que se inter-relacionam), apresenta um fluxo de valor, sobre o fundamento da taxa de lucro média e o imperativo de romper sua barreira para alcançar o lucro extraordinário¹³. A produção e a circulação capitalista passam a ser regidas pelo preço de produção, o nivelador da lei do valor em escala internacional.

Continúa el autor,

(...) a lógica da valorização, uma vez em movimento em distintas partes do planeta, coloca em curso os seus cânones e fundamentos. (...) É a primazia do preço de produção que possibilita ao poder do capital seguir expandindo-se (...) eis o surgimento de uma forma histórica de poder que faz outros sucumbirem (Ibid., p. 39).

Es esa la razón por la que Marini escribió en *Dialéctica de la Dependencia* que “no es porque se cometieron abusos en contra de las naciones no industriales que éstas se han vuelto económicamente débiles, es porque eran débiles que se abusó de ellas”. Éramos débiles en el momento en que la industria se estableció como la nueva forma histórica de producción, a pesar de haber contribuido, contradictoriamente, para su concretización (Ibid., p. 39-40).

Esta contribución se dio a partir de diversas formas de transferencia de valor. No obstante, debemos tener cuidado de no asumir como sinónimos *las formas con la esencia de la categoría*, cuyo significado y origen ya fue explicado.

Según Luce, los fundadores de la TMD se concentraron en el estudio de dos formas de transferencia de valor:

- (i) la deterioración de los términos de intercambio y
- (ii) las remesas de lucro, regalías (o royalties) y dividendos.

Sin embargo, debemos sumar otras formas, como:

- (iii) los servicios de la deuda (intereses) y
- (iv) la apropiación de renta diferencial y absoluta de los monopolios sobre los recursos naturales.

Actualmente, una de las críticas más severas a la TMD proviene del supuesto descuidado que se le ha dado a la cuestión de la renta de la tierra¹⁴, principalmente en su “texto fundador”,

¹³ “O lucro extraordinário acontece quando alguns capitais, ao produzirem suas mercadorias abaixo do preço de produção (que é o custo de produção mais o lucro médio), logram vendê-las apropriando-se de valores produzidos por outros capitais no momento da realização (segunda fase da circulação), após a transformação dos valores em preços.” (MARX, 2017 *apud* LUCE, 2018).

¹⁴ Entre los críticos, se destaca el economista argentino Juan Iñigo Carrera.

Dialéctica de la Dependencia. Al respecto, Osorio (2017a) explica, a partir de las palabras del propio Marini, que el objetivo de dicho texto era abordar “las tendencias que explican la dinámica del capitalismo dependiente”, y por esa razón sus argumentos “operan en un nivel que impide dar cuenta de situaciones concretas”. Este nivel no niega las particularidades concretas donde

el tema de la renta y las ganancias extraordinarias (...) no impide que la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial limite las transferencias de valor, pongan fin al intercambio desigual, altere el desarrollo del subdesarrollo, límite la superexplotación y la dependencia (ÓSORIO, 2017a, p. 94).

Sin intenciones de disminuir la importancia de las primeras tres formas de transferencia de valor, ni tampoco excluyéndolas por completos de esta investigación, nos enfocaremos a continuación en la apropiación de rentas proveniente de las industrias extractivas de recursos naturales no renovables.

2.3.3 Las rentas de los recursos naturales no renovables en las economías petroleras dependientes

La renta es comúnmente entendida como una ganancia o excedente sobre la remuneración necesaria para realizar una actividad productiva. Es el resultado diferencial entre el costo marginal de producción –que incluye un retorno razonable al capital invertido– y el precio de mercado (SOSA; PARDO, 2013; MONALDI, 2010).

Para los autores que se encuadran en la tradición crítica de la economía política, esa definición no es suficiente. Baptista (2010), por ejemplo, define a la renta a partir de un significado más específico, que es la remuneración a la que tiene derecho el propietario de un medio de producción no reproducible, cuando esos medios son parte de una relación económica y social. Paulani (2016, p. 518), sigue esa misma línea al afirmar que “es el rendimiento que deriva de la mera propiedad”, y se considera rentista a todo aquel que tiene derecho a una parcela del valor socialmente producido, o plusvalía, por el simple hecho de ser propietario. Por lo tanto, dentro de la teoría de valor de Marx, la renta debe separarse de otras categorías de rendimiento que derivan del proceso de producción, como salario, plusvalía y lucro; ya que su magnitud está determinada por variables que son, casi siempre, ajenas a ese proceso¹⁵.

¹⁵ Además de a la renta, la tasa de interés es otra categoría de rendimiento no productivo.

Rodrigues (2016) comenta que, para Marx, la renta comporta cuatro modalidades: la renta absoluta, la renta diferencial –la cual se subdivide según el origen de la productividad– y la renta de monopolio. El Cuadro 2 explica mejor las particularidades de cada una de ellas.

Cuadro 2. Tipos de rentas identificadas en la teoría de la renta de Marx

Renta Absoluta	Es el simple caso de pagar para obtener acceso a la tierra. El propietario tiene el monopolio del acceso, por lo que el capitalista debe pagarle, así sea un valor mínimo en el caso de las peores. Es la renta absoluta; y ella está siempre presente en los precios de los bienes producidos, y es por ello que estos nunca podrán igualarse a los precios de producción.
Renta Diferencial, diferencias de productividad natural – Tipo 1	Las diferencias en la productividad ocurren por las diferentes dotaciones naturales de cada tierra. En aquellas más fértiles, el excedente es superior al promedio de las demás tierras, y esa diferencia es apropiada como renta. Esta renta no está asociada al proceso productivo en sí, sino a la propiedad de las tierras con dotaciones naturales más favorables para la producción.
Renta Diferencial, diferencias de productividad artificialmente obtenidas – Tipo 2	Las diferencias en la productividad de diversas tierras no son únicamente resultado de las características naturales, también pueden obtenerse aplicando capital, es decir, pueden construirse social e históricamente. La inversión de capital coloca algunas tierras en niveles similares de productividad de aquellas consideradas como más favorables, igualándolas, viabilizando la apropiación de excedentes como rentas. No obstante, es difícil separar el excedente generado que deriva del capital invertido, de la renta de la tierra como tal.
Renta de Monopolio	Esta renta surge en el caso de bienes muy especiales, cuando el precio de mercado es determinado por la disposición de los compradores, y no por el precio de producción. La renta apropiada proviene de la diferencia entre el precio pago y el precio real de producción.

Fuente: Rodrigues (2016).

Para Reinaldo Carcanholo (2013, p. 159) la teoría de la renta es un importante instrumento para el estudio de situaciones concretas, no sólo para el sector agropecuario –el cual fue parte de su objeto de estudio cuando analizó el desarrollo del capitalismo en Costa Rica¹⁶–, sino también para los sectores de minería, y en especial la industria petrolera. No obstante, todos esos ellos demandan, además de una comprensión profunda de la teoría, un elevado grado de creatividad metodológica que sea capaz de superar las dificultades impuestas por las especificidades de lo concreto.

Carcanholo centró su atención en la categoría de la renta diferencial tipo 1, que, en concordancia con los argumentos del Cuadro 2, está determinada por la diferencia entre el precio de producción de un determinado tipo de tierra utilizada y el precio de producción de la tierra con menos calidad o menos adecuada, es decir, con menor fertilidad, o más alejada del

¹⁶ Para Luce (2018) la tesis de doctorado de Reinaldo Carcanholo, bajo la orientación de Ruy Mauro Marini, es el trabajo más riguroso sobre la teoría marxista de la renta en consonancia con los postulados de la TMD.

mercado, etc. El precio de la tierra con dichas características será el precio de producción regulador del mercado, que definirá los precios en ausencia de monopolios u oligopolios.

Sin embargo, Carcanholo explica que esa definición no demuestra de forma aguda el origen de la renta diferencial. A simple vista, el libro III de El Capital parece indicar que la misma proviene de la apropiación, ya que el nivel de abstracción usado por Marx supone que los precios de mercado corresponden a los precios de producción. Por lo tanto, si abandonamos ese presupuesto, queda en evidencia que la verdadera magnitud de la renta diferencial se distancia de la apropiación que se puede dar de la misma. Por otro lado, tampoco proviene de la producción, ya que un porcentaje del valor que constituye dicha renta puede haber sido producido fuera del sector correspondiente, y haya ocurrido una transferencia entre sectores. En consecuencia, la renta diferencial no se define por la apropiación, ni por la producción,

ela, como forma de valor, é gerada no setor agrícola (...). Dessa maneira, surge o conceito de geração (...) conceito não desenvolvido por Marx, surge num nível de abstração mais concreto que o trabalhado por ele. Portanto, não se trata de uma redefinição da renda diferencial, mas de seu entendimento num nível mais concreto de análise (CARCANHOLO, 2013, p. 184).

El tratamiento profundo de dicha categoría exigió el abandono de supuestos como “la inexistencia de fronteras nacionales”. De hecho, porque ellas existen, es que hay diferentes tasas promedio de ganancia: una mundial (o general) y otra nacional. La primera da lugar a la definición del precio de producción regulador de mercado mundial, y la segundo, al precio de producción regulador del mercado nacional. Consecuentemente, la producción de un producto agrícola o mineral para exportación, en un determinado país, generará dos tipos de renta diferencial: la general y la nacional.

Las conclusiones de Carcanholo identificaron que, la apropiación de la renta diferencial en la actividad exportadora debe ser por lo menos igual a la renta diferencial nacional. Si un país en particular se apropia en el mercado mundial de una renta diferencial de magnitud superior a la renta diferencial nacional generada en su actividad de exportación, la diferencia constituirá lo que se conoce de *renta absoluta nacional de monopolio o sobrexcedente de exportación*. Será renta absoluta nacional de monopolio la parte de dicha diferencia, o su totalidad, que sea apropiada en el mismo sector exportador; y será sobrexcedente exportador la parte transferida a otros sectores de la economía.

Siendo así, la teoría marxista de la renta de la tierra puede ser usada para el estudio de las actividades económicas que integran el actual patrón de especialización productiva de la región latinoamericana. Al hacerlo, particularmente a la industria del petróleo, observamos, la existencia de una renta petrolera absoluta, producto del monopolio del acceso de los

yacimientos, es decir, es la valorización de la propiedad. Esta puede ser individual –como sucede en los EE.UU., donde el dueño de la superficie es también dueño del subsuelo– o estatal, situación más común en la mayoría de los países¹⁷, incluyendo los latinoamericanos. Asimismo, las características físico-químicas de los yacimientos (presión, densidad, presencia de otros hidrocarburos y elementos químicos, etc.), las condiciones geográficas (localización, características del terreno, etc.) y las inversiones tecnológicas, influyen directamente en la productividad de los pozos, creando ganancias extraordinarias o rentas petroleras diferenciales, que se reparten entre todos los productores, independientemente de la propiedad (LÓPEZ, 2012; MÁRQUEZ, 1975).

Sin embargo, ¿cómo la renta influye con la formación de los precios del petróleo? El precio de mercado se alinearán con los costos de producción más altos, es decir, a los costos de extracción de los yacimientos marginales; como consecuencia de

(...) un *falso valor social* salido del diferencial de gasto de trabajo efectivamente hecho (que incluye costos bajos en las primeras unidades y altos en las minas yacimiento o tierras marginales) y el que finalmente se cobra por los niveles de precios sociales que compensan como si todos fueran terrenos o yacimientos marginales (ALVAREZ, 2000, p. 23; cursivas nuestras).

Una parte del excedente social es transferido a los propietarios por el uso de las potencialidades de sus tierras o recursos, a través del proceso de fijación de precios ya descrito. Y América Latina, además de generar rentas absolutas para sus propietarios, también genera rentas diferenciales cuando su petróleo es comercializado en el ámbito del mercado mundial. La pregunta fundamental es quién(es) se apropian de esas rentas.

Y un primer paso en la formulación de una respuesta, es entender históricamente la correlación de fuerza entre los Estados propietarios-administradores y las empresas petroleras productoras (nacionales y/o extranjeras). Esta relación –cuyas características más específicas son abordadas en los capítulos siguientes, enfocados en Venezuela, Brasil y Argentina–, están vinculadas con los mecanismos de apropiación definidos por los Estados: regalías, porcentajes sobre las ganancias, impuestos superficiales, primas, bonos y participaciones especiales, todos ellos definidos en el Cuadro 3.

¹⁷ La cuestión de la propiedad estatal tiene especificidades nacionales, especialmente aquellas que derivan de la forma de gobierno. Por ejemplo, en Arabia Saudita, donde hay una monarquía absolutista, la renta petrolera está directamente controlada y asociada a la familia real –la Casa de Saúd–, la cual controla también las instituciones del Estado.

Cuadro 3. Mecanismo de apropiación de renta definidos por el Estado

Regalía	Es el porcentaje que debe pagar el productor (empresa petrolera) al terrateniente (Estado) como renta del suelo, equivalente al precio comercial de un barril a boca de pozo. El pago puede ser el dinero o en especie.
Porcentaje sobre las ganancias o Impuesto sobre la Renta	Es la repartición de las ganancias entre el productor y el propietario de los recursos, es decir, las ganancias son divididas en partes iguales, constituyendo una mitad la renta del suelo, y la otra la ganancia del productor.
Impuesto superficial	Es el pago anual por cada hectárea (superficie) que fue otorgada en el contrato al productor.
Primas, bonos y participaciones especiales	Serie de pagos previamente determinados en los contratos y/o en la legislación, y que se realiza en momentos específicos; por ejemplo, al momento de firmar el contrato, al iniciarse la producción, cuando la producción acumulada llega a cierto nivel, o cuando el precio internacional sobrepasa cierto nivel.

Fuente: Elaboración propia a partir de Márquez (1975).

La propiedad estatal y los mecanismos de captación de renta permiten que retorne para la economía nacional o doméstica una masa mayor de valor que estimula otras actividades productivas asociadas a los bienes de producción; caso contrario, cuando la propiedad está restringida o en manos de capitales extranjeros, este efecto multiplicador es limitado, ya que los operadores foráneos transfieren parte sustancial de sus ganancias para sus corporaciones matrices, localizadas comúnmente en economías centrales (OSORIO, 2017a).

No obstante, como la historia demostró, a pesar de que los Estados petroleros en América Latina se apropiaran de una gran renta generada en el contexto de las crisis de la década de los setenta, nuevos mecanismos de fuga y captación en las economías centrales surgieron. Explica Bambirra (1978) que en ese contexto ocurrió el reciclaje del excedente petrolero – popularmente llamado de petrodólares–, el cual acabó fortaleciendo la influencia de EE.UU. sobre las economías petroleras del “Tercer Mundo”.

Este fenómeno se dio a través de dos vías, en primer lugar, a través del sistema bancario mundial, dominado por bancos norteamericanos y por el dólar estadounidense: los petrodólares estimularon el gasto público en las economías de los países petroleros, y estos acudieron a la banca internacional para solicitar préstamos, y así cubrir sus necesidades de financiamiento para megaproyectos nacionales, de origen público y/o privado. Y, por otro lado, hubo un aumento generalizado, no sólo de los energéticos, sino también de los insumos industriales, que

favoreció a economías como la estadounidense: productora de petróleo y de bienes manufacturados y de capital (GANDARILLA, 2005; CARRIZALEZ NAVA, 2015).

Es por ello que, más allá de los contratos, los Estados petroleros deben evitar las condiciones que puedan estimular la fuga de capitales, y estimular el efecto multiplicador de la renta en el territorio nacional, e incluso, en la región latinoamericana. Sólo así, la renta podría tener la capacidad de superar las relaciones de subordinación y dependencia que los países de la región aún presentan. Una vía podría ser la retomada de los mecanismos de integración regional, como Mercosur, UNASUR, CELAC, y de proyectos regionales como el Banco del Sur, que eviten recurrir a instancias vinculadas con las economías centrales.

Es por ello que Bambirra (1978) se mostró escéptica sobre las posibilidades de desarrollo a partir de la renta petrolera. Para la autora, esta renta y la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), por sí solas, eran insuficientes. Es necesario adicionar la planificación racional y estatal de la explotación de los recursos, el estímulo a inversiones hechas por compañías nacionales, y estimular, también, una revolución científico-técnica capaz de disminuir, si es posible por completo, la necesidad en adquirir bienes de capitales y tecnología de punta de las economías centrales.

2.3.4 Estado y aparato de Estado

Para conseguir una lectura más concreta e histórica del objeto de estudio: la evolución de los regímenes petroleros en América Latina, como expresión política y legal de la lucha por la apropiación de la renta petrolera; así como para facilitar la operacionalización de la categoría dependencia, ya definida a partir de Carrizalez Nava (2015), se consideró necesario traer para nuestro análisis un elemento que Jaime Osorio (2017b) denomina “aparato de Estado”.

Pero antes, es necesario entender que es el Estado¹⁸. Más allá de sus componentes legales, para Osorio, el Estado presenta la particularidad de poder asumir las demandas y posiciones de todas las clases sociales y sectores que en él cohabitan. Y lo hace bajo la condición de que algunas clases específicas poseen el ejercicio del poder político, mientras que otras no. Y es justamente para esas clases con poder que se coloca el desafío de contar y atraer fuerza y apoyo social, que le permita legitimar su posición y su capacidad de organizar la vida en común. Es por ello que, en la práctica, sus proyectos prevalecen, valiéndose de tácticas como

¹⁸ Para una lectura más profunda sobre el asunto, desde la perspectiva de los postulados de la TMD, ver Maíra Machado Bichir, *A questão do Estado na Teoria Marxista da Dependência*, Tesis de doctorado defendida en el Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidade Estadual de Campinas en 2017.

asumir posiciones e intereses de otras clases. Por lo tanto, el Estado se caracteriza por un enmarañado de relaciones de poder político, las cuales se expanden, ya que el Estado está presente en todos los ámbitos de la vida común e individual, y, al mismo tiempo, se condensan y centralizan, ya que en él convergen todos los proyectos políticos.

Transformaciones sociales deben enfrentar los problemas que se derivan de la centralización del poder político en el Estado capitalista, forma histórica vigente. Esto implicaría necesariamente la destrucción de las relaciones de fuerza y de la cosificación o fetichismo que se sobreponen a la sociedad civil, la cual crea un imaginario ficticio de comunidad, y de autonomía de la esfera económica de la política. Por fetichismo, Marx se refería a las diferentes máscaras, disfraces que distorsionan lo que realmente sucede a nuestro alrededor, así, por ejemplo, desaparecen las relaciones de explotación y dominación que permean las relaciones sociales (OSORIO, 2017b, HARVEY 2016).

El Estado capitalista puede asumir posiciones de las clases dominadas, pero como clases dominadas, es decir, no se trata de un espacio o relación que pueda ser capturado o conquistado por fuerzas constituyentes de otras clases. No se puede confundir la permisividad y flexibilidad para que la sociedad civil pueda incorporar posiciones contrarias al poder de los dominantes, con una superación del *statu quo*, ya que entre la sociedad civil y el Estado no existe una línea de continuidad o una paridad en materia de poder político, son poderes cualitativamente diferentes:

O Estado, como relações de poder político condensadas, é aquele que tem a capacidade de organizar a vida em comum de maneiras específicas, em função de interesses particulares de classes, tarefa que as instituições da sociedade civil [escolas, igrejas, meios de comunicação] não podem levar a cabo, por estarem orientadas predominantemente a tarefa de educação dos valores dominantes e, a partir daí, de obtenção do consentimento dos dominados (OSORIO, *ibid.*, p. 35).

Esta flexibilización es más factible dentro del aparato de Estado, una estrategia para encubrir los intereses y privilegios de las clases dominantes. Nos referimos con esa noción, aparato de Estado, a la cosificación de las relaciones sociales que constituyen el Estado, y está formada por:

- a. las instituciones como el Congreso o Parlamento, el Poder Ejecutivo y sus respectivos Ministerios de Estado, todo el sistema que integra el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Banco Central, las Fuerzas Armadas, la Policía, el Sistema Penitenciario, las Empresas Estatales, todos ellos altamente jerarquizados,

- b. los funcionarios(as) que trabajan en esas instituciones, también organizados de forma jerarquizada, de forma tal que, aquellos que ocupan los cargos más elevados conforman lo que el autor denomina de “clase reinante”,
- c. y, por último, el marco constitucional, las leyes y las normas que de estas se derivan.

Si el Estado es el centro del poder político, donde prevalecen los intereses de las clases dominantes en la organización de la vida común y social, el aparato del Estado es la instancia que administra el poder, cuyo funcionamiento en general está determinado por el interés del Estado. Siendo así, hay diferencias sustanciales entre la clase dominante y la clase reinante. Para ejemplificar esta diferenciación, el autor coloca como ejemplo a México y Brasil: para la sociedad mexicana, los Slim, Azcárraga, Larrea, o para la sociedad brasileña, los Odebrecht, Marinho, Setubal, forman parte de las clases dominantes, mientras que Salinas de Gortari, Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador, así como Cardoso, Lula da Silva, Rousseff, Temer y Bolsonaro, forman parte de las líderes de la clase reinante en las últimas dos décadas.

Por lo tanto, no se puede caer en el error común de confundir presidentes(as) de la República y otros altos funcionarios(as), con aquellos que poseen el poder. Esta confusión es consecuencia de la propia fetichización del Estado por el capital, haciendo con que se vea de forma distorsionada la vida social:

Para as classes dominantes no capitalismo, deixar a administração do aparato de Estado nas mãos de outras classes lhe permite alimentar a ficção de um Estado socialmente neutro, ocultando seu caráter de classe. Por isso são excepcionais as situações em que presidentes ou primeiros ministros são diretamente membros das classes dominantes. Em períodos recentes empresários como Mauricio Macri ou Donald Trump chegaram respectivamente à presidência da Argentina e dos EUA, mas esses casos configuram exceções que apenas confirmam a regra antes apontada (OSORIO, 2017b, p. 37).

Es por ello que durante las elecciones lo que está en juego son los diferentes cargos, principalmente aquellos más estratégicos, dentro del aparato de Estado, nunca el centro del poder político. Sin embargo, si alguna fuerza partidaria contraria los intereses de la clase dominante asume los cargos estratégicos, esto puede generar cambios en la correlación de fuerzas entre ambas clases, y esto dependerá a su vez, si la nueva orientación dentro del aparato busca una ruptura o solamente una reforma.

Estos elementos son importantes para el análisis de la historia reciente de la región latinoamericana, la cual atravesó por una ola de gobiernos progresistas, algunos con visiones más reformistas, otros más de ruptura, pero que estuvieron limitados por la ausencia de un verdadero proyecto político revolucionario, capaz de permitir el cambio cualitativo entre el capitalismo y otros modelos, entre los cuales llegó a hablarse de Socialismo del siglo XXI

(Venezuela), simplemente Socialismo (Bolivia), o Revolución ciudadana y Buen Vivir (Ecuador).

Ahora bien, estas caracterizaciones poseen determinaciones específicas en los Estados dependientes. Para Osorio, entenderlas significa superar algunas ecuaciones o afirmaciones de la ciencia política *mainstream*. En primer lugar, la idea de soberanía: para el autor el Estado dependiente es un Estado “subsoberano”, lo cual significa que “un poder estatal está subordinado a otros poderes estatales”, dada la heterogeneidad económica y estatal que el capitalismo formó a nivel del sistema mundial.

En el ámbito económico, dentro de ese sistema mundial operan mecanismos de transferencia de valor de una economía periférica para otra desarrollada, e intercambio desigual cuando existe una diferenciación tecnológica entre ambas. A estas modalidades deben sumarse las particularidades de la explotación de la fuerza de trabajo: la superexplotación, la cual agudiza los conflictos sociales y debilita la posibilidad de establecer relaciones que generen sentido de colectividad. Fenómenos explicados anteriormente.

Todos estos factores colocan en riesgo la legitimidad y legalidad de las instituciones y leyes del aparato de Estado, dificultando las posibilidades de cambios que las fuerzas progresistas puedan plantear en el horizonte político. Por lo tanto, el capital extranjero, dadas las particularidades hasta ahora enunciadas, sumadas a la ausencia de una estructura productiva compleja y vinculada a las necesidades locales y regionales, aumentará su entrada a través de inversiones directas y/o indirectas.

Para Osorio, estos factores históricos han fortalecido la reproducción del capital orientado al exterior en las economías latinoamericanas. Las clases dominantes de la región “en una especie de esquizofrenia social” para mantener dicho *statu quo*, han defendido posiciones (neo)liberales en el ámbito económico, aunque en el terreno social y político, las posiciones tienden hacia la defensa de pensamientos y valores conservadores y tradicionales.

El análisis de Osorio a través del uso de la noción “aparato de Estado”, trae herramientas analíticas más aguda que permiten desvelar la relación entre las clases sociales locales –la dominante, la reinante y la sociedad civil– con el capital petrolero extranjero.

2.4 Balance I

Iniciamos con una lectura sobre el estado de los recursos naturales en la región de América Latina y el Caribe. Fue identificado, a partir de la bibliografía especializada y base de datos de organismos intergubernamentales, que existe un gran potencial de reservas de diferentes recursos naturales no renovables. Las reservas convencionales de hidrocarburos están en declino en la mayoría de los países, con excepción de Venezuela y Brasil. Aun así, todos ellos, en especial los que poseen industrias maduras como Argentina, Ecuador, México, así como los ya mencionados, continúan atrayendo el interés de los inversionistas privados, nacionales y extranjeros del ramo petrolero y gasífero, proceso este que es abordado en los capítulos siguientes.

La dotación natural de estos recursos llevó a la construcción de un perfil económico específico en los países de la región latinoamericana, una forma de inserción en la dinámica económica internacional que se caracteriza hoy por su especialización productiva y exportadora, dependiente en *commodities*, sean estas de origen agrícola, energético y/o mineral. Esto ha permitido que la intensidad energética se mantenga estable, dado el uso intensivo de tecnologías con base en combustibles fósiles, y la vigencia de marcos regulatorios que soportan esta situación.

Históricamente el Estado en Latinoamérica ha fortalecido este perfil extractivista, que ve en el mercado extranjero y extrarregional el destino final para sus *commodities*, desconociendo las posibilidades de complementariedad intrarregional, e inclusive, las necesidades nacionales y locales. La experiencia de los diferentes gobiernos catalogados como progresistas no mudaron este *statu quo*, apenas aumentaron la participación estatal en las actividades económicas vinculadas a los hidrocarburos y otros *commodities*. Esto se debe, en nuestra lectura, a que la prioridad ha sido la de generar y apropiarse los grandes excedentes económicos que se producen por la exportación de dichos recursos, principalmente petróleo, sin valorizar concretamente, más allá del discurso, la construcción de proyectos y estrategias de desarrollo, nacional y regional, que canalicen la renta proveniente de la comercialización de los recursos naturales, en una diversificación productiva.

Para los científicos que se encuadran en la visión de la gobernanza y la maldición de los recursos naturales, el problema está la calidad institucional (gobiernos y leyes del sector) y en su incapacidad de evitar los mecanismos que drenan o disipan la renta como la enfermedad holandesa y/o la falta de transparencia en su manejo (corrupción, clientelismo). Sin embargo, estudios como el de Yanikkaya y Turan (2018) demostraron que el problema no está en la

dotación natural de los recursos, ni en la renta generada por ellos, y si en los formuladores de políticas públicas, y en las instituciones reguladoras de las actividades productivas vinculadas a los recursos naturales como, por ejemplo, el estímulo de cadenas productivas vinculados a dichos recursos.

En definitiva, identificamos que la argumentación por detrás de la teoría de la maldición de los recursos es ahistórica, desconoce los factores históricos que llevaron a la consolidación de ciertos grupos políticos en altos cargos públicos, o en la consolidación de industrias extractivas frente a otras actividades productivas, y el papel que los intereses extranjeros poseen en el establecimiento y reproducción de dicho proceso.

Por ese motivo acudimos a la elaboración categorial de los científicos latinoamericanos que denominamos como críticos, donde los fenómenos son analizados a través del enfoque histórico de las relaciones con las economías centrales e imperialistas. La renta como un “falso valor social”, un excedente que no es apropiado por los capitalistas y si por los terratenientes o dueños de los recursos (yacimientos de hidrocarburos, minas, ríos, entre otros), es el centro de una disputa política, que se materializa en las políticas públicas que definen y regulan las actividades productivas, y que coloca en alianza y/o en disputa a las clases dominantes (capitalistas, corporaciones, empresas transnacionales) con las clase reinante (partidos políticos y sus líderes). Estas relaciones son explicadas en los próximos capítulos, a partir del estudio histórico y descriptivo de las industrias petroleras en Venezuela, Brasil y Argentina.

CAPÍTULO 3

LA CONFIGURACIÓN DE UNA ECONOMÍA RENTISTA

En algunos países productores de petróleo, la magnitud de la renta puede ocupar un lugar de destaque en comparación con el resto de las actividades productivas nacionales por largos periodos, es decir, la renta puede abarcar una participación relativa elevada dentro del producto interno bruto (PIB), estimulando la configuración de lo que Kaplan (1979) denomina como Estado y economía rentistas, caracterizado también por el establecimiento de sociedades clientelares y un crecimiento específico petrolero.

Según datos del Banco Mundial a partir de 1970, en algunos países latinoamericanos la renta petrolera¹⁹ ya representó 34% y 36% del PIB, fue el caso para Venezuela durante las crisis del petróleo en 1973-74 y 1979, respectivamente. En dicho país, la renta ha oscilado entre 11% y 20%, alcanzo otros picos en 1990 (29%) y 2005 (30%).

El comportamiento de la renta petrolera del Ecuador ha acompañado a la venezolana. Para este país suramericano, la renta petrolera fue importante durante la primera década del siglo XXI, durante el *boom* de las materias primas, alcanzando picos de 18%, en 2006 y 2008. Ambos países son actualmente miembros de la OPEP.

México, a pesar de ser otro gran productor y exportador de petróleo, presenta un patrón de evolución distinto a los anteriores. El país azteca, nunca ha sido miembro formal de la OPEP, a pesar de su aproximación a dicha organización después de la fundación de la alianza OPEP+²⁰ para una mayor estabilidad del mercado petrolero. Los picos en la renta mexicana se registraron en la década de 1980, época en que los precios disminuyeron después de las crisis, alcanzando 12,23% en 1983. Desde 1990, la renta oscila por debajo de los 6%.

La renta de los países suramericanos Colombia, Argentina y Brasil tienen un comportamiento similar a la mexicana. Para ellos, la renta petrolera no es mayor al 7%; 4,6% y 2,5% del PIB, respectivamente. Esos picos se conquistaron durante el reciente *boom* de las *commodities*, con excepción de Argentina, la cual en 1980 registro valores cercanos a los 6%.

¹⁹ Para el Banco Mundial, “la renta petrolera como porcentaje del PIB” es el resultado de la diferencia entre el valor de la producción de petróleo crudo a precios mundiales y los costos promedios de extracción.

²⁰ En inglés el mecanismo de diálogo y cooperación entre los miembros de la OPEP y otros importantes países productores de petróleo se conoce como *Declaration of Cooperation, DOC*. Comenzó el primero de diciembre de 2016, cuando se reunieron en Viena, además de los miembros de la OPEP, Azerbaiyán, Bahréin, Brunéi, Kazajistán, Malasia, México, Omán, Rusia, Sudán y Sudán del Sur.

Esta explicación puede ser visualizada en la Figura 6.

Figura 6. Rentas del petróleo (% PIB) (1970-2017)

Fuente: Banco Mundial (2019)

Sin embargo, nuestra lectura de la Figura 6 es insuficiente para entender las características de una economía capitalista bajo una condición rentística. Explica Baptista (2010) que dicha condición se origina con la captación de una renta internacional, resultado del intercambio con otras economías.

El proceso inicia cuando el mercado internacional demanda medios de producción no producidos, lo cual incluye los recursos naturales, atribuyéndole, de esta forma, un valor mercantil que será definido por las diferencias geográficas y de productividad –renta diferencial–, y por el derecho de propiedad que posee el dueño de ese medio de producción –renta absoluta–. En otras palabras:

La comprensión científica del ingreso que cobra el propietario del medio de producción no producido adopta como punto de partida el capital [o el mercado internacional]: éste lo origina y lo paga, calificando además su carácter. (Ibid., p. 21)

Un segundo momento se da en el ámbito nacional, relacionado con el destino del ingreso rentístico. La renta puede moverse desde la simple dilapidación, hasta su más rigurosa acumulación capitalista; lo cual dependerá del propietario del medio de producción o recurso natural no renovable (Ibid.). Como mencionado en el capítulo anterior, existen básicamente

dos formas de regímenes de propiedad, como consecuencia de la herencia colonial (MARQUEZ, 1975):

- (i) países con propiedad privada sobre este tipo de medios de producción, y
- (ii) aquellos donde estos constituyen una propiedad común y pública bajo la administración del Estado.

Siendo así, los recursos naturales, como afirma Márquez (1975, p. 43), “representan simples valores de uso”; es por ello que los Estados propietarios se han visto en la necesidad de “arrendar” sus minas y yacimientos para capitalistas privados. De esta forma, consiguen una valorización, no apenas sobre la propiedad, sino también, sobre los potenciales valores de uso de los recursos naturales.

El análisis de la formación de economías rentistas o con crecimiento económico petrolero exige, por lo tanto, el estudio histórico de la relación los Estados latinoamericanos productores de petróleo con los capitales que arrendaron o han arrendado el acceso y explotación de dichos recursos.

En este capítulo, abordaremos inicialmente y de forma breve, como se dio este proceso en el mercado internacional, el cual pasó de un monopolio de carácter imperialista regido por las Siete Hermanas²¹, un *trust* que actuaba en sintonía con los gobiernos de sus países de origen, para un mercado más estructurado y diversificado, donde los países productores agrupados en la OPEP y la OPEP+ consiguen reivindicar una estabilidad en los precios en niveles más favorables para sus economías en desarrollo.

Después, este proceso será observado en el caso específico venezolano, ejemplo más emblemático en la región latinoamericana de capitalismo dependiente y rentístico.

²¹ En el ámbito de la energía es fundamental la experiencia de la formación del *trust* internacional del petróleo. Este estuvo desde sus inicios y hasta los procesos de nacionalización bajo el control de las Siete Hermanas, que controlaban todas las actividades de la cadena productiva del petróleo en los países productores. Las empresas eran: The Royal Dutch Shell (angloholandesa), Standard Oil Company of New Jersey, Standard Oil Company of Nueva York, Standard Oil of California (todas de EE.UU., hoy forman ExxonMobil y la Chevron, respectivamente), Anglo Iranian Oil Company (hoy BP); Gulf Oil (de EE.UU., y más tarde absorbida por Chevron y BP), y Texaco (de EE.UU., más tarde se fusionaría con Chevron) (SAUER, 2016).

3.1 El imperialismo petrolero y la evolución del mercado internacional

Hay una especie de consenso narrativo entre intelectuales y políticos en América Latina, el cual afirma que durante las últimas décadas del siglo XIX y casi todo el siglo XX, el mundo fue un escenario de batalla entre las grandes empresas internacionales de petróleo – comenzando por la estadounidense Standard Oil (y sus filiales) y la angloholandesa Royal Dutch Shell– por el control y monopolización de reservas de petróleo para su enriquecimiento, en detrimento de los intereses y derechos de los países huéspedes, propietario de los recursos.

Empero, no podemos estudiar la formación del mercado petrolero internacional sin considerar las circunstancias concretas de desarrollo de las formaciones socioeconómicas dependientes al momento en que el capital extranjero demandó el uso y/o acceso a los hidrocarburos que estaban en sus territorios, ya que

una situación histórica será aquella cuando sobre una sociedad rural, atrasada, con un nivel muy bajo de desarrollo capitalista se revela la intención de la relación del capital de aprovechar sus objetos de producción no producidos, mientras que otra será la que acaece si la condición inicial es de un desarrollo maduro (BAPTISTA, 2010, p. 21).

Según Bina (1992), cuando el capital petrolero comenzó sus actividades en las regiones de América Latina, Oriente Medio y Sudeste Asiático, a comienzo del siglo XX, aún predominaban en dichas regiones relaciones sociales pre capitalistas. Esto les permitió a las empresas extranjeras moldear la estructura jurídica y logística de la industria petrolera a su favor.

Estas regiones periféricas, en especial América Latina, más de lo que estar bajo una condición pre capitalista en aquel momento; en nuestra lectura, atravesaban un padrón de reproducción del capital con base en la exportación agro-minera de industrialización tardía, producto de la DIT y de su consecuente inserción en el comercio mundial, como discutimos en el Capítulo 2. Este padrón facilitó la instalación del capital petrolero extranjero en los países periféricos.

En la lectura de Brown y Linder (1998), no se trataba de una estrategia de dominio *per se*, sino de sobrevivencia. Ellos afirman que en un mundo donde la industria petrolera crecía rápidamente, el surgimiento y consolidación de nuevas empresas productoras amenazaba el control de ventas, principalmente de derivados, que la Standard tenía en América Latina. En otras palabras, el surgimiento de nuevos actores amenazaba con el desarrollo de proceso similar al de sustitución de importaciones, capaz de acabar con la posición monopólica que la Standard tenía en la región.

Según Edith Penrose (*apud* BROWN, LINDER 1998), las compañías petroleras encontraron un alto grado de seguridad económica en la integración vertical, es decir, en el control de todos los negocios asociados a la industria, o de todos los eslabones de la cadena de valor: producción, transporte, refino, comercialización y ventas.

vertical integration assured outlets for crude, and for a steadier and efficient planning of output over time. It made possible more efficient operation of expensive refineries as a result of a secure and managed flow of crude oil. As much as possible, vertical integration also cushioned the disruptive price fluctuations that often raised costs to producers and consumers (*ibid.*, p. 126).

Por esas razones, la expansión para América Latina fue más un asunto de sobrevivencia que de dominación: o las grandes compañías se expandían, o sus inversiones en la región serían excluidas y/o absorbidas por sus concurrentes, cada vez más competitivos.

En nuestra lectura, este análisis es de carácter eurocéntrico. Por ello, es necesario traer las visiones de los científicos sociales latinoamericanos sobre la formación de lo que ha sido llamado “imperialismo petrolero”. Según Francisco Mieres (2010) la industria petrolera fue la que tuvo mayor influencia política en el mundo capitalista²².

La temprana consolidación del petróleo en el siglo XX, como el principal combustible para las actividades económicas y bélicas en el mundo, así como una importante materia prima para la industria petroquímica; hicieron rápidamente de él una mercancía internacional (*commodity*) y la principal fuente de exportación de capitales –productivos y financieros– de las economías centrales para las periféricas dependientes. Todo este dinamismo se tradujo en un monopolio internacional comandando por las Siete Hermanas. Este contexto, llevó a Mieres (2010) afirmar que

la industria petrolera ha sido y es, incuestionablemente, la principal protagonista en esta aventura de gran capital en las potencias metropolitanas y especialmente en los débiles países concesionistas. El uso del poder político metropolitano –con la utilización de las armas o sin ellas– ha estado indefectiblemente logado al origen y al sostenimiento de la explotación monopolista extranjera en dichos países, sobre una base colonial o semicolonial preexistente o creada ad hoc. (...) el peso aplastante de las gigantescas corporaciones internacionales petroleras determina que éstas se conviertan, casi por gravedad, dentro de los países huéspedes, en un Estado dentro del Estado y muchas veces un Estado por encima del estado local (*id.*, p. 49).

En este sentido, en algunos países latinoamericanos fue comprendido tempranamente la necesidad de establecer una institucionalidad, un modelo de organización que permitiera la

²² Economista petrolero venezolano, desarrolló grande parte de su obra durante las décadas posteriores a las crisis petroleras, bajo la vigencia de la guerra fría, es por ello que el autor usa la expresión “mundo capitalista”, como referencia a “los países occidentales”, no vinculados al modelo económico de control y planificación central de la URSS.

creación de una industria petrolera nacional, guiada por los intereses y necesidades domésticas, y no por aquellos trazados por las compañías internacionales, y sus países de origen. El paso pionero fue dado por Argentina: en 1922 es creada Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la primera empresa petrolera nacional del continente latinoamericano (Cuadro 4). Sus vecinos Bolivia y Uruguay siguieron el ejemplo, así como México, este último también estimulado por los ideales de la revolución y por su propia experiencia con empresas extranjeras.

Cuadro 4. Empresas nacionales de petróleo en América Latina y el Caribe: año de fundación

Año	País	Compañía
1922	Argentina	YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales.
1931	Uruguay	ANCAP – Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
1936	Bolivia	YPFB – Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
1938	México	Pemex – Petróleos Mexicanos
	Brasil	CNP – Conselho Nacional de Petróleo
1948	Ecuador	EPF – Empresa Petrolera Fiscal
1950	Chile	ENAP – Empresa Nacional de Petróleo
1951	Colombia	Ecopetrol – Empresa Colombiana de Petróleos
1953	Brasil	Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.
1960	Venezuela	CVP – Corporación Venezolana del Petróleo
1969	Perú	Petroperu – Petróleo del Perú
1972	Ecuador	CEPE – Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana
1974	Trinidad y Tobago	Trintoc - Trinidad and Tobago Oil Company Limited
1975	Venezuela	PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.
1985	Trinidad y Tobago	Trintopec – Trinidad and Tobago Petroleum Company Limited
1989	Ecuador	Petroecuador – Empresa Estatal Petróleos del Ecuador
1993	Perú	Perupetro – Petróleos del Perú S.A.
	Trinidad y Tobago	Petrotrin – Petroleum Company of Trinidad and Tobago Limited
2004	Argentina	ENARSA – Energía Argentina S.A.
2010	Ecuador	EP Petroamazonas

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web oficiales.

Sin embargo, estos casos específicos no avalaron el control monopólico de las Siete Hermanas en el mercado petrolero. Incluso, uno de los factores que hicieron del periodo 1950-1970 la “Era de Oro” del siglo XX, fue el fácil acceso a las reservas petroleras de una amplia gama de países, y un precio promedio de US\$ 2,53 por barril en dicho periodo, factores que el cartel garantizaba (Figura 7). El petróleo barato disparó el consumo de energía –la cual provenía también de otras fuentes fósiles, como gas y carbón, igualmente baratas–, y generó innovaciones en el transporte y la comunicación, lo que hizo posible el proceso de transnacionalización de la producción y las cadenas globales de valor (HOBSBAWM, 2004).

Figura 7. Evolución del precio del petróleo, 1861-2018.

Fuente: BP (2019)

Las Siete Hermanas pierde su posición hegemónica después de la fundación de la OPEP en 1960. Entre sus miembros fundadores estaban: Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela. Más tarde, otros países se unieron a la organización como miembros plenos: Qatar (1961), Indonesia (1962), Libia (1962), Emiratos Árabes Unidos (1967), Argelia (1969), Nigeria (1971), Ecuador (1973), Gabón (1975), Angola (2007), Guinea Ecuatorial (2017) y Congo (2018)²³. Su objetivo será, desde entonces, el de coordinar y unificar las políticas en materia de petróleo entre sus miembros para asegurar precios justos y estables para los países productores; y una oferta eficiente, económica y estable para los países consumidores, así como un justo retorno de capital para aquellos que invierten en la industria (OPEC, 2020).

Sin embargo, una serie de cambios de orden político y económico a partir de la Segunda Guerra Mundial en los países productores, hicieron de la industria petrolera un verdadero mercado internacional para finales de 1960. Entre las principales transformaciones está la formación de los precios de mercado, los cuales pasaron a ser determinados por los pozos de las regiones menos productivas –los campos marginales de los EE.UU.–, y no por las estructuras artificiales sustentada por el monopolio de las Siete Hermanas; así como la proliferación de empresas nacionales (estatales) de petróleo, como la venezolana PDVSA

²³ Ecuador suspendió su participación en 1992, pero la reactivó en 2007. Indonesia hizo lo mismo en 2009, regresando brevemente en 2016 (sólo por 11 meses). Gabón abandonó la organización en 1995, regresando en 2016. Qatar culminó su participación como miembro en 2019. Por lo tanto, actualmente la OPEP cuenta con 14 miembros.

(MARQUEZ, 1975, SAUER, 2016).

Observamos, por lo tanto, la consolidación de rentas petrolíferas diferenciales, producto del aumento de las inversiones y del aumento de la competencia, dada la entrada al mercado petrolero de nuevas regiones y países productores (BINA, 1992).

El embargo petrolero de los países árabes a las principales economías desarrolladas del mundo en 1973, en el marco de la Guerra del Yom Kipur, les demostró a los miembros de la OPEP su poderío geopolítico y su capacidad de multiplicar el precio internacional a través de restricciones en la oferta. A partir de entonces, emerge el rentismo como una categoría económica *sui generis*, la cual permite explicar el fenómeno que pasó a ser cada vez más visible y expresivo en los países productores y exportadores de petróleo, captadores de una renta externa, la cual se constituye como la base de sus economías. Al mismo tiempo, comienza una militancia en las clases gobernantes de estos países, con matices y grados variables según cada caso, pero que en general posee un carácter nacionalista y populista, y una visión socializante de la renta (KAPLAN, 1979, HOBSBAWM, 2004, LÓPEZ, 2012).

Sin embargo, a pesar del fortalecimiento geopolítico y financiero de la OPEP, y de su objetivo de mantener estables y a su favor los precios del petróleo en el mercado internacional, las economías centrales, también interesadas en dicho objetivo, se aprovecharon de sus ventajas estructurales en el sistema financiero internacional, para recuperar la renta petrolera. Siendo así, se lleva a cabo el ya mencionado reciclaje de los petrodólares, el cual que incluye “mecanismos y procesos de control, canalización y recuperación de los flujos excedentes petrolero, conforme las necesidades del capitalismo mundial, que combina los circuitos clásicos del comercio y el juego de las instituciones financieras” (KAPLAN, 1979, p. 85).

Además de las ventajas que el dólar estadounidense y los grandes bancos les otorgaron a las economías centrales; los gobiernos de los países exportadores de petróleo promovieron cuantiosas inversiones en infraestructura e importaciones de bienes y servicios, guiadas por patrones de consumo extranjeros. Esto causó el aumento del gasto público y, por lo tanto, de la deuda en dichos países. La caída de los precios en las décadas posteriores (1980 y 1990) significó un nuevo periodo de fortalecimiento de la injerencia política y diplomática de los países centrales.

A pesar de ello, el papel geopolítico de dos países latinoamericanos en el proceso de reivindicación y apropiación de la renta petrolera –países con una gran capacidad de exportación–, fue y continúa siendo determinante actualmente. Por un lado, están los países que dejaron de lado el pensamiento neoclásico y el discurso neoliberal, para abrirle espacio a la crítica de la economía política, es decir, para trazar nuevos senderos para un desarrollo

autóctono y soberano, de comercio complementario, cooperativo y solidario, tanto en la esfera nacional, como regional. Entre ellos se destaca Venezuela, principal promotora del “Socialismo del siglo XXI” y de los esquemas alternativos de cooperación comercial y energética: los acuerdos de San José y Caracas, Petrocaribe y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos²⁴ (ALBA-TCP) (CARRIZALEZ NAVA, 2016).

La actuación de Venezuela en seno de la OPEP, a partir del gobierno del expresidente Hugo Chávez Frías, fue determinante para rearticular y reactivar el cartel, lo cual fue evidente con la realización de la Segunda Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado en 2000, en la capital venezolana de Caracas. Este fue el primer paso para la construcción de una estrategia más integrada y de largo plazo a favor de un mercado internacional más estable, la cual tuvo relativo éxito a pesar de las fuertes oscilaciones de los precios internacionales, como consecuencia de la consolidación del petróleo como activo financiero, que lo hace más vulnerable a la especulación financiera²⁵ (OPEC, 2020).

Por otro lado, está México, un país alineado a los intereses de los grandes países importadores, agrupados en la Agencia Internacional de Energía (AIE) y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aproximación que se intensificó después de las reformas energéticas de 2013. A pesar de dichos lazos, México está ante una nueva virada: la construcción de nuestras estrategias de desarrollo más autónomas, después de la llegada de Andrés López Obrador a la presidencia en diciembre de 2018, con un discurso de revisión de algunas medidas tomadas en el sector petrolero como consecuencia de la reforma energética. De cualquier forma, el país ha aumentado la cooperación con otros países productores de petróleo, más allá de la AIE, al entrar en la alianza OPEP+.

La OPEP+, liderada por los grandes productores Arabia Saudita y Rusia, se mostró un actor determinante en la estabilidad y recuperación del mercado petrolero a partir de 2017, a

²⁴ Para una lectura más detallada sobre dichos mecanismos de integración, ver Carrizalez Nava (2016).

²⁵ Desde un enfoque teórico-formal, el sistema financiero interviene de dos formas en el mercado petrolero: (i) en físico, es decir, a través de la compra y almacenamiento de barriles con el fin de lucrar a partir de la diferencia de precios: comprar grandes volúmenes cuando está más barato y venderlos cuando su precio aumenta. Esta intermediación física es hecha por empresas productoras o por comercializadoras (*traders*), las cuales con este proceso suministran liquidez al mercado en el momento en que exista una discrepancia entre la oferta y demanda. También, puede ser (ii) a través de un derivado financiero, por ejemplo, un contrato de compraventa que está ligado a un activo: el precio del barril de petróleo. Su objetivo es acordar dicha transacción en un futuro próximo a un precio previamente establecido. Por lo tanto, la complejidad de este instrumento está en que si el precio (a corto, mediano o largo plazo) coincide o no con el que fue acordado en el derivado financiero. Los derivados suelen negociarse en mercados regulados por autoridades financieras, como NYMEX o CBOT. Sin embargo, se han realizado en mercados no regulados conocidos como OTC (*over the counter*), los cuales están asociados con altos riesgos por estar al margen de autoridades reguladoras (ÁLVAREZ HERRERA, 2019).

pesar de la continua expansión de la producción de las reservas hidrocarburíferas no convencionales de los EE.UU.²⁶. En otras palabras, la alianza un actor clave en la geopolítica del petróleo, al impactar en la oscilación de los precios internacionales y, por lo tanto, en la generación y apropiación de las rentas petroleras, sea a través de su actuación conjunta –juego cooperativo–, o a través de desacuerdos, una guerra de precios entre sus miembros –juego sumacero.

En la lectura de Sauer y Rodrigues (2016), la disputa por la renta petrolera se ha concretizado en los últimos años de la siguiente forma:

(...) a progressiva escalada dos preços do petróleo entre 2000 e 2014 engendrou uma disputa estratégica e geopolítica entre os blocos com interesses antagônicos quanto ao preço do petróleo. A OECD mais a China, sob a liderança dos EUA, e por outro lado a OPEP mais Rússia; deixam transparecer a disputa subjacente pelo excedente econômico (p. 193).

Para dichos autores, el excedente económico osciló aproximadamente, entre 2000 y 2014, entre US\$ 1,5 y 3 billones anuales, como resultado de la diferencia entre los costos de producción (de US\$ 1 a 15 por barril) y los precios de mercado internacional (entre US\$ 50 y 150 por barril); que son apropiados directamente bajo la forma de lucros, dividendos, regalías e impuestos, e indirectamente, por los mecanismos del sistema bancario internacional y la especulación financiera.

Todo esto, nos permite afirmar que, la disputa política por el control de la renta petrolera envuelve dos esferas, interconectadas entre sí: una esfera interna, donde interactúan directamente el terrateniente o propietario de los yacimientos (el Estado y la sociedad) y el capitalista productor (empresas petroleras internacionales o nacionales); y una esfera externa, donde se forman coaliciones entre los Estados productores (OPEP+), entre empresas privadas vinculadas a las grandes economías consumidoras (AIE-OECD, ex Siete Hermanas), y el capital financiero (*traders*, bancos).

²⁶ Principalmente petróleo y gas provenientes de yacimientos de esquisto, conocidos en inglés como *shale*, los cuales poseen bajísima permeabilidad, lo que dificulta la extracción de los hidrocarburos por perforaciones con métodos convencionales.

3.2 Venezuela

En la región latinoamericana pocos países han sufrido las consecuencias de los fenómenos ya descritos –la penetración del imperialismo petrolero y configuración de un Estado petrolero rentístico– como Venezuela. En este país, donde la lucha por la independencia del yugo español fue una de las más largas del continente americano, 13 años en total²⁷, dejó a la joven República en condiciones de inestabilidad política y económica, que empeoraron después de la separación de la Gran Colombia en 1831, y sólo tuvieron fin con la consolidación de los caudillos andinos en el poder ejecutivo nacional, y principalmente, Juan Vicente Gómez, quien gobernó desde 1908, hasta su muerte en 1935. A partir de entonces, el país agrícola verá sus precarias estructuras productivas transformarse por la industria petrolera, creando los rasgos sociopolíticos y económicos de la actual Venezuela.

Para explicar este proceso histórico, se realizó una revisión historiográfica, con base en publicaciones científicas, documentos e informes oficiales, que permiten vislumbrar la evolución de la industria energética venezolana –o hidrocarburíferas– en períodos, los cuales reflejan los cambios en la correlación de fuerzas entre las clases dominantes, vinculadas a la oligarquía política y al capital petrolero extranjero, y la clase reinante, agrupaciones partidarias y políticos “preocupados” por la inversión productiva de la renta petrolera para la sociedad venezolana. Cabe destacar que esta metodología específica fue usada también para el desarrollo del Capítulo 4.

3.2.1 Las primeras leyes y concesiones (1914-1944)

Antes de adentrarnos en las principales características de los primeros treinta años de la industria petrolera venezolana contemporánea (1914-1944), periodo en el cual inicia y se consolida el perfil primario-exportador de petróleo, es importante mencionar brevemente los antecedentes coloniales de la legislación petrolera venezolana.

Según Contreras (2002, p. 224), las Ordenanzas de San Lorenzo, dictadas por el rey Felipe II en 1584, “las minas de oro, plata, azogue y otros minerales se incorporaron al real

²⁷ El proceso inició en 1810, cuando fue destituido el Cabildo de Caracas y se funda la Junta Suprema de Caracas, en defensa de los derechos del rey español depuesto, Fernando VII. Un año más tarde, el 5 de julio, es firmada el acta de la Independencia, dando lugar a la Primera República. Sin embargo, posteriores investidas del ejército español para recobrar el control de los territorios “rebeldes”, alargaron la lucha por la Independencia de facto hasta 1821, con la victoria en la batalla de Carabobo. Pero será en 1823, con la victoria del combate naval del Lago de Maracaibo, que el último reducto del ejército español en tierras venezolanos es expulsado.

patrimonio y nadie podía labrarlas y beneficiarse de ellas sin obtener una licencia del rey y pagar una regalía”, por lo que las minas no metálicas, que incluía el bitumen y “otros jugos de la tierra” –en referencia a otros hidrocarburos líquidos– no fueron contemplados expresamente como patrimonio de la corona española, consiguientemente, pertenecían al propietario del suelo o superficie. En 1783, las Ordenanzas de San Lorenzo fueron derogadas por las Ordenanzas de Minería para la Nueva España (hoy México), ahora la explotación de los bitúmenes y jugos de la tierra se hacía a través de concesiones otorgadas por el rey a terceros, fueran propietarios del suelo o no, sin que esto significara una alienación del patrimonio real. De esta forma, las Ordenanzas de Nueva España unificaron el sistema regalista español, así, pasaron a tener vigencia en la Intendencia de Venezuela, por Real Resolución y Real Cédula, el 27 de abril de 1784.

En 1829, un decreto de Simón Bolívar en la ciudad de Quito, en calidad de presidente de la Gran Colombia, reconoce este principio jurídico heredado de la era colonial: la corona española era la propietaria única de todos los recursos minerales, por lo que ahora la República reivindicaba para sí dicha propiedad. Una vez separada de la Gran Colombia un año después, el Congreso venezolano ratifica este principio en 1832. Entre 1854 y 1855, el Código de Minas y su Decreto Reglamentario registraron de forma explícita que la propiedad originaria de los recursos minerales correspondía al Estado, por lo que los terratenientes privados del suelo no tenían privilegios sobre los recursos depositados en el subsuelo, en consecuencia, era necesario obtener una concesión del Poder Ejecutivo para explotar dichos recursos. No obstante, el Poder Ejecutivo también adquirió la prerrogativa de transferir perpetuamente la propiedad de las minas a terceros, siendo que este nuevo dueño podría ser o no el propietario del suelo (CONTRERAS, 2002, LÓPEZ, 2012).

La efervescente dinámica de la joven república venezolana del siglo XIX se reflejó en la legislación sobre las minas. Con el establecimiento de la Federación en 1864, los Estados federales reivindicaron para sí la propiedad originaria de los yacimientos, aunque acabaron acordando en 1881 que la administración de los mismos correspondía exclusivamente al Poder Ejecutivo nacional. Este principio permaneció inalterable en los números códigos y leyes de minas que se publicaron hasta 1920. Sin embargo, un cambio estructural se dio a partir de un breve Decreto Presidencial, de 19 de septiembre de 1914, según el cual:

Artículo 1º: se declaran inalienables las minas de carbón (hulla, antracita y lignito), las de nafta, petróleo, asfalto y brea, que no pertenezcan hasta esta fecha a personas o compañías particulares.

Artículo 2º: el Ejecutivo Federal asume la administración directa de las expresadas minas y por los reglamentos y resoluciones especiales les dará la

debida organización (ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA, 1944 *apud* CONTRERAS, 2002, p. 231).

Con este acto administrativo se reconoció que había minas de propiedad privada, como consecuencia de la legislación de minas de 1854-55. Bajo esta dinámica estructura legal, donde se disputó la propiedad originaria y, por lo tanto, el derecho de designar la forma de explotar los yacimientos fósiles, se otorgaron las primeras concesiones.

Entre ellas, es emblemática en la historiografía petrolera venezolana aquella otorgada a la Compañía Minera Petrolia del Táchira, la cual operó desde 1878 hasta 1938, cuando el gobierno nacional determinó el fin de su concesión, otorgada inicialmente por 50 años. La tecnología, así como los conocimientos sobre las actividades de extracción y procesamiento del crudo, fueron adquiridos en Pensilvania, EE.UU., lugar donde comenzó la industria petrolera. Sus productos –proveniente de la producción en la hacienda La Alquitrana, localizada en el municipio de Rubio del estado Táchira– abastecía la demanda por kerosén para iluminación y gasolina en toda la región andina venezolana, e incluso, algunos volúmenes se llegaron a exportar a la vecina Colombia. La región de la Alquitrana sería más tarde dada en concesión a la Oil Development, una subsidiaria de la Royal Dutch Shell, la cual después de evaluar las condiciones geográficas y cercanía a los puertos, abandonó el proyecto (ARRÁIZ, 2016).

Otra referencia histórica es la concesión del lago de asfalto de Guanoco, localizado en el actual estado Sucre. Esta fue otorgada en 1883 al ciudadano estadounidense Horatio Hamilton y al general venezolano Jorge Phillips, por 25 años. Dos años más tarde, ambos concesionarios le transfieren los derechos a la New York and Bermúdez Company, la cual recibe en 1888 una extensión de la concesión por 99 años. A pesar de que las exportaciones para EE.UU. comenzaron en 1891, tres años después la compañía se ve en la necesidad de vender 85% de sus acciones para la General Asphalt Company of America, dada la magnitud de las inversiones y la demora de los retornos económicos. La situación de la New York and Bermúdez se dificulta aún más durante la presidencia de Cipriano Castro (1899-1908), período en el que la concesión es cancelada y transferida a terceros. Estas tensiones llevaron a la empresa a conspirar contra el presidente Castro. Su situación sólo se verá normalizada con la llegada al poder de Juan Vicente Gómez. Sin embargo, en 1913, la General Asphalt fue adquirida por la Shell, durante el contexto en el cual el interés por petróleo venezolano comenzaba a trasladarse para el estado Zulia, al occidente del país, con la descubierta en 1914 del pozo Zumaque I en el campo Mene Grande (Ibid., PDVSA, 2005a).

Este hito marcó el comienzo del proceso de descubierta de grandes pozos comerciales como el Barroso II, también en Zulia, en 1922, que le permitieron al petróleo consolidarse

dentro de la economía venezolana, conquistando en 1927 el primer lugar entre los rubros de exportación, lugar que ocupa hasta hoy. Las dictaduras militares que gobernaron el país desde 1899 hasta 1958 facilitaron ese proceso²⁸.

Siendo así, ya en el siglo XX, hasta ahora hemos descrito “un primer momento” de los primordios de la industria petrolera venezolana, respaldado por la legislación minera ya expuesta: el gobierno nacional entregó varias concesiones para la explotación de petróleo a ciudadanos venezolanos, los cuales, posteriormente, vendieron sus derechos a subsidiarias de la Shell y de la Standard Oil Company of New Jersey que comenzaban a instalarse en el país, esta última contaba inicialmente con la Standard Oil Co. of Venezuela (SOV) y la Lago Petroleum²⁹. Por lo tanto, este momento favoreció la penetración del capital extranjero en el país, el cual ya controlaba para la década de 1920, todas las actividades de la cadena productiva del petróleo: exploración, explotación, transporte y comercialización (LÓPEZ, 2012; MAYORBE, 2005, PDVSA, 2005a).

En junio de 1920, comienza un segundo momento en la naciente industria petrolera venezolana: fue promulgada la primera Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, produciéndose una bifurcación legislativa entre los asuntos de minas y los asuntos de hidrocarburos. Más importante aún será el establecimiento del actual “sistema dominial de propiedad” según el cual el Estado puede explotar directamente los yacimientos, o ceder su explotación a terceros, previamente comprometidos con los requisitos legales, sin que esto signifique una cesión de sus derechos (CONTRERAS, 2002).

El Ministro de Fomento Gumercindo Torres –gabinete encargado desde 1914 de los asuntos de petróleo y minas– fue uno de los redactores de la nueva Ley de Hidrocarburos, y tuvo que debatir con Vicente Lecuna –economista influyente que ocupaba la presidencia del Banco de Venezuela, banco privado que actuaba como un Banco Central– sobre el destino de la renta petrolera, llamada en aquel momento de “canon de arrendamiento” (SALAS, 2014).

La visión de Lecuna terminó imponiéndose: el canon sería apropiado por el Estado, y no por los terratenientes o dueño del suelo, como proponía Torres. Según Salas, esta definición marcó el inicio del modelo rentista venezolano, basado en la captación por el Estado de una renta internacional como ya explicamos, que, en la práctica fue administrada no por instancias y/o figuras públicas, sino por una burguesía bancaria y comercial privada, que tiene sus orígenes

²⁸ Debe destacarse que durante el trienio 1945-1948 hubo una breve experiencia democrática, donde comenzó la carrera política del experto petrolero Juan Pablo Pérez Alfonzo, y del expresidente Rómulo Betancourt.

²⁹ Para finales de la década de 1930, estas subsidiarias se funcionaron con la Creole Syndicate, para crear la Creole Petroleum Corporation, una de las más emblemáticas empresas petroleras privadas en el país, filial de la Esso, hoy ExxonMobil.

en la instalación de las casas comerciales y la Compañía de Crédito fundadas por el expresidente Guzmán Blanco y el banquero Manuel Antonio Matos, a finales del siglo XIX.

Esta maniobra política estuvo respaldada por los capitales petrolero privados y el mismo presidente Gómez, lo cual demuestra la cercanía entre el caudillo, las empresas petroleras y los intereses de sus países de origen, destino final del petróleo venezolano. Esta alianza mutuamente beneficiosa le permitió al dictador consolidarse en el poder y expandir el Estado a su semejanza. Para Washington, Venezuela pasaría a ser un país modelo, clave en su política exterior para la región; una vez que la victoria de la Revolución Mexicana³⁰ —la cual demandó una mayor participación y control del Estado en el negocio petrolero— limitó su intervención en la industria petrolera de ese país, provocando la salida de los capitales hacia la Venezuela de Gómez (MENDIBLE, 2013, TINKER SALAS, 2013).

En este contexto, también acontecieron dos eventos en la industria petrolera mundial con gran impacto e influencia geopolítica: la nacionalización por parte de los Soviets de la industria petrolera rusa en 1917, y la creación de la petrolífera argentina YPF por Enrique Mosconi (SAUER, 2016).

Una segunda Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles se promulgó en 1928. Esta ley prohibió, entre otras medidas, el desperdicio de gas a través de su ventilación para la atmosfera, exigiendo así, su retorno a los yacimientos. De esta forma, comenzaba una postura conservacionista del Estado venezolano con relación al gas. No obstante, algunas empresas petroleras argumentaban que era imposible no desperdiciar una cantidad de ese hidrocarburo, por estar asociado a la explotación petrolera y, además, no poseía ningún valor comercial en el país (CARO *et al.*, 2009).

Para López (2012) este periodo se destaca por el comienzo de las exportaciones y posicionamiento del país en el mercado internacional, y al mismo tiempo, por la influencia de las compañías extranjeras en la construcción del régimen petrolero, especialmente en la definición de la tasa de impuestos y regalías, y de las variables o sectores de la industria (exploración, explotación, distribución, comercialización). En palabras de Mieres, durante esos años se instaura el imperialismo petrolero en Venezuela.

Por su parte, la situación de la economía no petrolera en el período en cuestión puede ser resumida de la siguiente forma: el sector agrícola tradicional (representado por la producción y exportación de café, cacao, algodón, carne, entre otros), entró en crisis como consecuencia de la Primera Guerra Mundial (1914-1917) y por la consolidación de la industria

³⁰ Mayores detalles sobre el proceso revolucionario mexicano y su impacto en la industria petrolera mexicana, ver López (2012).

petrolera, ampliando el terreno para el uso de la renta petrolera como vector de modernización y expansión del mercado interno, entre 1917 y 1936; período en el que los ingresos petroleros ya representaban el 29% de los ingresos del país, y para los diez años siguientes, ese porcentaje aumento para 54% (TINKER SALAS, 2013).

Así, las pequeñas actividades artesanales, propias de una economía rural y latifundista, transitaron para actividades industriales (textil, tabaco, cervezas, cemento, papel, etc.), estimuladas por las inversiones en infraestructura. Como consecuencia, aumentaron los puestos de trabajos, y el Estado tuvo recursos suficientes para pagar la deuda externa, oriunda de la época de la Independencia (ARAUJO, 2010; MOMMER, 1990). Estas condiciones son fundamentales para la germinación de un capitalismo de y desde el Estado.

Sin embargo, esas actividades industriales se caracterizaban por estar poco articuladas con los sectores productivos nacionales, en especial con el petróleo, y su principal vínculo con dicho sector eran las divisas extranjeras que se obtenían con su exportación. Era a través de ese dinero que se importaban los bienes de capital y demás insumos necesarios para la producción industrial no petrolera (CONTRERAS, SANTELIZ, 2013).

La importación de dichos bienes vinculados al ramo industrial, así como de alimentos y otras mercancías, aumentó no sólo por la renta petrolera en sí, sino también por un esquema cambiario acordado entre el Estado venezolano y las compañías petroleras extranjeras, el “Convenio Tinoco”, el cual supuso una sobrevaluación del Bolívar (Bs.), la moneda nacional. En otras palabras: una mayor entrada de divisas extranjeras –Dólares estadounidense provenientes de la exportación de petróleo– por Bs., significó una mayor disponibilidad de divisas para el país importar. Este esquema era defendido por banqueros como Vicente Lecuna, Henrique Pérez Dupuy y Pedro Tinoco Smith, este último fue el principal articulador del convenio en 1934 (SALAS, 2014).

Personajes como el economista y diplomático Alberto Adriani, quien fue Ministro de Agricultura, y posteriormente de Haciendas, del presidente Eleazar López Contreras, estaba en contra de este esquema, y proponía un camino contrario: la devaluación ordenada y la creación de un fondo financiador de obras públicas para la reactivación productiva de la economía nacional. Sin embargo, la burguesía bancaria-comercial consiguió sus objetivos una vez más, y con ello, un Bs. sobrevaluado, lo cual significó el abaratamiento de las importaciones, de todos los tipos, desestimulando la agropecuaria y otras actividades económicas nacionales, que están desde entonces en desventajas con el comercio importador, más barato y rápido. Esta lógica se

profundizó gracias al Tratado de Reciprocidad Comercial entre EE.UU. y Venezuela de 1939³¹, también promovido por el sector bancario-comercial, quien adquirió ventajas comerciales (SALAS, 2014, GRISANTI, 2009).

En enero de 1936, el joven Arturo Usler Pietri, inspirado por la postura y escritos de Alberto Adriano, publicó la editorial “más celebre” del periodismo venezolano contemporáneo: *Sembrar el petróleo*, publicado el 14 de julio de 1936, en el diario *Ahora* (año I, n. 183):

“La única política económica sabia y salvadora que debemos practicar es la de transformar la renta minera en crédito agrícola, estimular la agricultura científica y moderna, importar sementales y pastos, repoblar los bosques, construir todas las represas y canalizaciones necesarias para regularizar la irrigación y el defectuoso régimen de las aguas, mecanizar e industrializar el campo, crear cooperativas para ciertos cultivos y pequeños propietarios (...) si hubiéramos de proponer una divisa para nuestra política económica lanzaríamos la siguiente, que nos parece resumir dramáticamente esa necesidad de invertir la riqueza producida por el sistema destructivo de la mina, en **crear riqueza agrícola, reproductiva y progresiva: sembrar el petróleo.**” (SILVA MICHELENA, 2011, p. 71, negrito nuestro).

Es el período post gomecista, caracterizado por un intenso debate sobre el rumbo socioeconómico del país. En la opinión de Silva Michelena el artículo “ha marcado el pensamiento petrolero venezolano desde su publicación hasta nuestros días, con algunas variantes; pero la esencia es la misma: la angustia ante el uso improductivo y destructivo que se hacía de la renta petrolera” (Ibid.).

3.2.2 La reforma petrolera y el camino hacia la nacionalización (1945-1970)

Una nueva Ley de Hidrocarburos en 1943 promovió importantes reformas en la industria petrolera venezolana. Entre ellas, se destacaron: la unificación de los contratos de concesión en lo que se refiere a su duración: 40 años con posibilidad de renovación por 40 años más; se aumentó la participación estatal en los ingresos petroleros con el establecimiento de una regalía de 1/6 (16,66%); y las compañías fueron obligadas a establecer la contabilidad de sus negocios en el país. Otra medida pionera de esta ley fue exigirles a las empresas extranjeras la construcción de refinerías en territorio venezolano. Los proyectos debían llevarse a cabo cinco años después del fin de la Segunda Guerra Mundial. El objetivo era promover el desarrollo económico local, así como promover que los lucros de la industria petrolera no abandonarían el país. La ley sirvió también para promover negociaciones para nuevas concesiones (MAYORBE, 2005).

³¹ Una discusión más detallada de este tratado fue hecha en Carrizalez Nava (2015).

En el marco de dicha reforma fue aprobada la Ley de Impuestos sobre la Renta (ISLR), que estableció la soberanía impositiva del Estado, inicialmente de 12%, y les permitió a los gobiernos posteriores incrementar la participación estatal en los lucros petroleros (RODRIGUEZ ARAQUE, 2002).

Estos cambios acontecieron durante la presidencia del general Isaías Medina Angarita (1941-1945), cuyo gobierno se alejó de la herencia militarista y dictatorial de sus antecesores, Gómez y López Contreras. Según Salas (2014, p. 148) este periodo presidencial fue el primer y único intento real por revertir el capitalismo rentístico dentro de los márgenes del capitalismo. Este proyecto previó la participación de una burguesía nacional que, junto con el gobierno, transformaría la economía venezolana en una base capitalista industrial, no dependiente del ingreso petrolero. Para viabilizar este objetivo se crearon dos instituciones: el Consejo Nacional de Economía y la Corporación Venezolana de Fomento (CVF).

El gobierno pudo promover su agenda petrolera favorecido por la coyuntura bélica internacional. Gobiernos de países periféricos durante ese período consiguieron algunas reivindicaciones, más alineadas a los intereses locales. Sin embargo, en la frente nacional, Medina Angarita tuvo resistencia de los capitalistas venezolanos, principalmente banqueros y comerciantes. Estos formaron una alianza gremial en 1944 en su contra: la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela, Fedecámaras. El gremio acusaba al gobierno de persecución al sector privado a través de políticas intervencionistas como control de precios. Por su parte, el discurso oficial era que el gobierno, como principal actor en la economía venezolano, debía promover su crecimiento planificado, con criterios para la inversión privada, así como promover la democratización, por lo que se legalizaron partidos como Acción Democrática (AD) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV). Con esta última medida, sectores más conservadores de las fuerzas militares se alejaron de Medina Angarita, para aproximarse a sus opositores.

Este desgaste con importantes actores de la política venezolana culminó con un golpe de Estado, el 18 de octubre de 1945, promovido por una alianza cívico-militar formada por líderes del partido AD y un grupo de oficiales militares conocidos como Unión Patriótica Militar (UPM), con el apoyo de Fedecámaras. El gobierno pasó para una Junta Revolucionaria, encabezada por Rómulo Betancourt. Rápidamente, Fedecámaras tomó el control de las instituciones creadas por Medina Angarita, principalmente la CVF, la cual otorgaba financiamiento al sector privado. En otras palabras, la burguesía banquera-comercial pasó a tener el control sobre los créditos que ella misma recibía. En la visión de Salas (2014, p. 150)

así surgió la particular condición de la economía venezolana: inflada en lo comercial-financiero, y altamente concentrada en lo industrial.

Las empresas petroleras rápidamente entendieron que era necesario adaptarse a los cambios políticos y sociales que estaban sucediendo, y así proteger sus intereses económicos en el país. Específicamente, era necesario asegurar que el nuevo gobierno evitara el surgimiento de un movimiento de obreros militantes; que impidiera la influencia comunista y no llevara a cabo una nacionalización de la industria petrolera, como había ocurrido en Bolivia (1937) y en México (1938). A pesar de que la Junta, fuertemente influenciada por los líderes de AD, reconociera las consecuencias para el país del modelo monoprodutor, y de los discursos progresistas, populares y democrático, las buenas relaciones con el gobierno de los EE.UU. y con las empresas petroleras continuaron siendo prioritarias (TINKER SALAS, 2013).

Tres años más tarde, en noviembre de 1948, fue modificada la regulación fiscal, cuando el presidente Rómulo Gallego³², siguiendo las directrices del Ministro de Fomento, Juan Pablo Pérez Alfonzo, promulgó la ley que establecía una participación estatal en las utilidades de las empresas petroleras de 50-50³³, el *Fifty-Fifty*: “si sumados todos los impuestos pagados por las empresas, y la tributación no alcanza el 50% de los lucros, tales empresas deberán pagar la diferencia de manera a conseguir ese porcentaje” (MAYORBE, 2005, p. 61). Esta fórmula acabó siendo promovida por el gobierno de los EE.UU. para solucionar los problemas de las empresas estadounidense en el exterior.

Dichos cambios, sumados a la coyuntura y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, impactaron al embrionario proceso de industrialización del país. Fue con base en la renta petrolera que se fortaleció y expandió el mercado interno: aumentó la demanda por productos de consumo en masa y por servicios; se monetizaron las relaciones de trabajo y se acentuó la desocupación del campo, con flujos de población rural para las ciudades³⁴,

³² El día 24 de ese mismo mes el presidente Rómulo Gallegos, primer presidente elegido por voto directo, secreto y universal en Venezuela, sufrió un golpe de Estado liderado por el militar Carlos Delgado Chalbaud, quien gobernará el país, como parte de una Junta Militar, hasta su asesinato en 1950.

³³ Críticos como Salvador de la Plaza consideraron que esa medida era “una artimaña” para beneficiar al capital extranjero, “ya que la regalía del petróleo ahora estaba incluida en los cálculos de los impuestos totales pagados por las compañías petroleras” (*apud* TINKER SALAS, 2013, p. 307-308)

³⁴ Sobre el éxodo rural, Venezuela posee ciertas características específicas en comparación con sus vecinos latinoamericanos. Como comenta Hobsbawm (2004), para finales de la Segunda Guerra Mundial en la mayoría de los países de la región, el campesinado representaba la mitad o mayoría absoluta de la población ocupada, pero en 1970, no había un país en América Latina –con excepción de algunos centroamericanos y Haití– en el que los campesinos no fueran minoría. En Venezuela, como comenta Tinker Salas, el proceso de abandono de las actividades agropecuarias comenzaron con la instalación de los primeros campos petroleros, y con ellos, las ciudades petroleras, en los primeros treinta años de la industria después de la llegada del capital extranjero (1914-1944).

integrando las zonas periféricas, y ocupando una diversidad de trabajos urbanos, formales e informales (MELCHER, 1995).

Esa trayectoria confirma las observaciones de Bambirra (1974, p. 118): el capital extranjero, principalmente norteamericano, en la fase de integración monopolística –que corresponde al período de la segunda postguerra– intensificó su participación en los sectores donde ya tenía control; en el caso venezolano, la industria de los hidrocarburos.

Este contexto favoreció la continuación del objetivo de evitar el surgimiento de un espíritu nacionalista. Ahora, las empresas promovieron una mayor integración de la fuerza laboral venezolana en la industria, y más importante, aproximaron sus objetivos empresariales con la identidad y cultura venezolana. Como resultado, se introdujeron nuevos patrones de consumo a la clase media y obrera, patrones que estaban reservados exclusivamente para los trabajadores petroleros confinados en los campos petroleros. Incluso, el campo petrolero comenzó a interactuar más con las ciudades próximas, transformándose en vectores de desarrollo, al menos desde la perspectiva y objetivos de las petroleras y de los grupos políticos locales que se aprovecharon de esta estrategia para sus propios proyectos políticos y económicos (TINKER SALAS, 2013).

En esa nueva fase de expansión, especialmente en la década de 1950, la actividad petrolera venezolana les brindó a las concesionarias extranjeras una alta rentabilidad por sus inversiones: tasas de retorno que oscilaban entre 30-40% (RODRÍGUEZ, ECHEVERRÍA, VERA, 1972), lo que también se tradujo en mayores ingresos fiscales para el Estado venezolano (Figura 8) que promovieron momentos de auge del Capitalismo de Estado.

Figura 8 – Ingresos brutos e ingresos fiscales de 1938 a 1970

Fuente: MOMMER (2003) *apud* LÓPEZ (2012)

El primero de estos momentos de auge será durante el gobierno de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958): se fundaron las primeras empresas públicas (hidroeléctricas,

petroquímica³⁵, siderúrgica, etc.) y se construyeron grandes obras de infraestructura de transporte (elevados, puentes, autopistas), así como residenciales. Todos estos grandes proyectos estaban concebidos dentro de una estrategia nacional de desarrollo industrial, con base en los grandes yacimientos de minerales, recursos naturales e hídricos, y las posibles sinergias entre sí.

La iniciativa industrial que caracterizó al gobierno dictatorial de Pérez Jiménez, que promovía la inversión de la renta petrolera directamente por el Estado, en lugar de promover su privatización, fortaleció a los políticos opositores y portavoces del capital privado, identificando el capitalismo de Estado con tiranía, mientras que las empresas e iniciativas privadas eran identificadas con la democracia. Estos discursos contribuyeron con la desmoralización y posterior fin de la dictadura militar en enero de 1958 (ÚSLAR PIETRI *apud* MOMMER, 1990).

El 19 de diciembre de ese año, el presidente provisional Edgar Sanabria, a través del Decreto n° 476, modifica la Ley de ISLR, elevando el impuesto sobre lucros netos de las actividades empresariales. Como consecuencia, dicho aumento sumado a las regalías y otros impuestos llevaron la proporción que el Estado obtenía de las compañías petroleras, 50-50, para 65-35, aproximadamente. Las empresas petroleras y el gobierno estadounidense no tardaron en hacer retaliaciones. La Shell llevó a cabo una estrategia de reducción de los precios de cotización de los crudos venezolanos con el fin de reducir los impuestos que serían pagos al fisco nacional, rápidamente las demás empresas seguirían este ejemplo. Igualmente, los EE.UU. aplicaron medidas discriminatorias a la importación del crudo venezolano (GIUSEPPE AVALO, 2010).

La década de 1960 trajo importantes cambios políticos para la sociedad venezolana. En primer lugar, inició el puntofijismo³⁶, inaugurado por los gobiernos de Rómulo Betancourt (1959-1964) y Raúl Leoni (1964-1969), ambos de AD. Asimismo, en 1961 fue promulgada una nueva Constitución nacional, la cual reconoció el papel estratégico del Estado en la promoción del desarrollo económico y de la diversificación productiva (artículo 95), así como en la

³⁵ Por ejemplo, en 1956 se fundó el Instituto Venezolano de Petroquímica. La nascente industria exigió la construcción de un gasoducto, Anaco-Caracas-Morón, con el fin de satisfacer sus necesidades. Este hecho fue un hito en el uso de gas natural como materia prima industrial en Venezuela. Más tarde, con la creación y las directrices de la Corporación Venezolana de Petróleo, el gas pasará, también, a ser un insumo para la industria siderúrgica (CARO *et al.*, 2009).

³⁶ El Pacto de Punto Fijo fue un acuerdo político que buscaba la gobernabilidad en Venezuela después de la dictadura militar en 1958; y tenía como actores principales los partidos políticos: Acción Democrática (AD), el Comité de Organización Política Electoral Independiente o Partido Socialcristiano de Venezuela (COPEI), y la Unión Republicana Democrática (URD). Después de la salida de este último, se consolida en el país un sistema político bipartidista y clientelista que duró hasta la llegada al poder del expresidente Hugo Chávez Frías (CARRIZALEZ NAVA, 2015).

planificación, distribución y consumo de la riqueza para impulsar el desarrollo económico del país (artículo 98). Esto significó la oficialización del uso discrecional de la renta petrolera por parte del gobierno nacional como un instrumento político.

El Poder Ejecutivo estuvo en las manos de clase reinante puntofijista hasta finales de la década de 1990, y promovió durante este tiempo relaciones de clientelismo, una práctica que le brindaba acceso extraoficial a los capitalistas (grandes, medianos y pequeños) al gobierno, con el fin de intercambiar favores, bienes y servicios que no eran necesariamente comparables, o, en otras palabras, eran desiguales (HANES, 1988). Así, el gobierno influyó el desarrollo de los factores productivos internos, fortaleciendo el capitalismo de Estado rentístico venezolano, caracterizado por su apertura a las importaciones y limitada capacidad de producción y exportación de mercancías no petroleras.

Pérez Alfonzo (2009) comenzó a advertir en este período que el país sufría una “inundación o indigestión económica”, es decir, existía una dificultad para absorber la renta petrolera: los aportes fiscales de ese sector se incrementaban de forma exponencial de un año para otro, estimulando cada vez más el aumento del gasto público —tradicionalmente, el principal destino de la renta petrolera—, así como de las importaciones.

A la dificultad de absorción productiva se suma el problema del origen: Pérez Alfonzo y Baptista coinciden al explicar que la renta proviene del extranjero, por lo tanto, su generación guarda poca relación con las fuerzas productivas nacionales y con la satisfacción de las necesidades de la población venezolana:

El petróleo exportado se convierte en divisas extranjeras que únicamente pueden emplearse en la adquisición de bienes y servicios fuera del territorio nacional. Por consiguiente, la inversión se hace mucho más compleja. Nos encontramos obligados a comprar cosas extrañas que para rendir buen provecho han de combinarse expertamente con bienes y servicios nacionales a fin de satisfacer verdaderas necesidades de los venezolanos. Para visualizar los extremos a los que puede llegar, vale recordar el caso sucedido hace algún tiempo de la inclusión de máquinas limpiadoras de nieve en equipos hospitalarios. (PÉREZ ALFONZO, 2009, p. 169, 170).

De forma semejante, Celso Furtado había sugerido que para desarrollar la economía venezolana sería necesario una mayor e intensa diversificación de la estructura productiva, ya que de esta forma un aumento de la productividad se traduciría en un aumento del conjunto de las actividades económicas y en una diversificación de la estructura ocupacional de la población venezolana. Esta conclusión fue resultado de los problemas por él identificados a partir de su primera visita oficial en Venezuela como funcionario de la CEPAL. Usando los datos del Censo de Población de 1950, el autor observó que el sector petrolero ocupaba el 2,5% de la fuerza de trabajo (FT), y contribuía con 28% del PIB, mientras que el sector agropecuario ocupaba el

41,3% de la FT y contribuía con 10% del PIB. La productividad promedio de la FT ocupada en el sector petrolero fue 15 veces mayor que el promedio de la productividad de las demás actividades, y 46 veces mayor que la del sector agropecuario. Excluyendo el sector petrolero, la productividad promedio de las actividades no agropecuarias es 4,6 veces mayor que la agropecuaria (FURTADO, 1957, p. 64).

La consolidación de un sistema capitalista rentístico tuvo como consecuencia la dependencia a la importación de alimentos a precios relativamente bajos. Por lo tanto, en la opinión de Furtado (1974), el sector agrícola no generó un efecto modernizador, fuera a través del impulso e inversiones de los grandes latifundistas, o a través de los minifundios³⁷ que la reforma agraria intentó promover. El sector industrial también fue afectado: hubo una bajísima integración de este con otros sectores de la economía nacional, lo que permitía mantener en niveles elevados el contenido de tecnología que se importaba, frenando de esta forma, procesos dinamizadores o multiplicadores de productividad.

Por lo tanto, una de las medidas necesarias que recomendó Furtado (1957) para reestructurar la economía del país era aumentar la productividad del sector agropecuario, lo cual podría expandir el mercado doméstico (incentivando otras actividades y sectores económicos como el manufacturero), elevaría la renta de la población rural y reduciría los precios relativos de los alimentos en los centros urbanos, además de aumentar la demanda por bienes de consumo nacionales. En otras palabras, Furtado estaba sugiriendo caminos para la concretización del objetivo histórico señalado por Adriani y Uslar Pietri: sembrar el petróleo.

Una de las medidas adoptadas por el gobierno para intentar corregir esta situación fue retomar el ideal de planificación económica, fijando metas para períodos de cuatro años (ARAUJO, 2010). Así surgió el Plan de la Nación de 1965-1968, donde el sector empresarial obtuvo un importante protagonismo para continuar con la industrialización de la economía nacional, contrastando con el papel marginal que dicho sector tuvo en periodos pasados, principalmente en la dictadura de Pérez Jiménez. Este plan funda la alianza entre los sectores público y privado, para estimular la expansión de la economía venezolana vía producción de bienes de consumo, con desarrollo acelerado de la industria química, petroquímica, siderúrgica, entre otras (CARDOZO, 2007). A la renta petrolera se le atribuyó, una vez más, la tarea de financiar ese proceso.

³⁷ Sobre este aspecto, Furtado (1974) identificó que los pequeños agricultores, conocidos localmente como “conuqueros”, fueron incapaces de transformar sus tierras en minifundios por dos razones principales: la falta de educación imposibilitó su transformación en pequeño empresario agrícola, y la estructura ideológica que lo confinaba a la rutina de pequeña escala, sobrevivencia y trabajador intermitente de grandes hacendados.

Por esta y otras razones los gobiernos de AD –especial el de Betancourt– tuvieron como una estrategia fundamental de su política exterior estabilizar el mercado internacional de petróleo, buscando un precio justo que garantizara una mayor captación de renta. Este objetivo llevó al ministro de Minas e Hidrocarburos, Pérez Alfonzo, a aproximarse a otros países exportadores. Así, en 1959, viajó a Egipto para reunirse con algunos importantes homólogos del Medio Oriente y establecer las bases para la cooperación multilateral³⁸. Un año más tarde, el grupo se reunió nuevamente, ahora en Bagdad, y fundaron la OPEP, de la cual Venezuela es miembro fundador (TINKER SALAS, 2013).

La caída del mercado petrolero internacional tenía su origen, entre otros factores, en las transformaciones del mercado doméstico norteamericano: EE.UU. pasó de país exportador para importador neto de petróleo en la década de 1940; si bien desde hace años ya importaba petróleo de Venezuela y México para exportarlo luego, mayoritariamente, refinado. Dicha situación modificó el interés de las compañías petroleras estadounidenses por crudos extranjeros más baratos, incluyendo aquellos que provenían de algunos países del Medio Oriente. Así pues, los mecanismos³⁹ que eran usados para calcular los precios internacionales, bajo el control de las Siete Hermanas, debían ser modificados para reducir los precios (MIERES, 2012).

Por tal razón la OPEP adoptó como tarea principal oponerse al manejo arbitrario de los mecanismos de cotizaciones internacionales que ejercían las empresas petroleras, y cesar la tendencia a la baja del precio del crudo. A partir de este momento dichos mecanismo quedaran sujeto al forcejeo geopolítico entre las compañías internacionales –oriundas de los principales países importadores y apoyada por el Agencia Internacional de Energía– y los gobiernos de la OPEP.

Para la realidad específica venezolana, Pérez Alfonzo tuvo un papel protagónico en la definición de una nueva política petrolera, alineada al nuevo contexto petrolero internacional. La misma está resumida en su visión conocida como Pentágono de Acción (Figura 9). El objetivo central era aumentar la participación del Estado venezolano en su industria petrolera. En la evaluación de Tinker Salas (2013), Pérez Alfonzo estaba motivado, no por sentimientos nacionalista o antiimperialista, sino por el conocimiento de la alta dependencia que el país tenía a este hidrocarburo.

³⁸ Esta aproximación también estuvo motivada por el rápido aumento de la producción petrolera en dicha región, haciendo que sus países ultrapasaran a Venezuela en el ranking de los principales países exportadores a nivel mundial.

³⁹ Después de la Segunda Guerra Mundial el precio (boca de pozo) del crudo “*West Texas Sour*” se consolida como referencia para los precios internacionales. Ya los precios *fob* (*free on board*) en el mercado mundial tendrán como referencia al Golfo de México y al Golfo Pérsico. Para una revisión más profunda del tema, recomendamos la lectura de Márquez (1975) y Mieres (2012).

Figura 9. El pentágono de acción petrolero de Juan Pablo Pérez Alfonzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pérez Alfonzo (2009).

Por ello promovió la creación de una institución fiscalizadora en 1957, la Comisión Coordinadora de Conservación y Comercio de Hidrocarburos, encargada de supervisar las actividades del sector, inspirada en la *Texas Railroad Commission* de EE.UU., la cual fijaba los niveles de producción en aquel país. Pérez Alfonzo esperaba inspirar a otros países exportadores en adoptar medidas de fiscalización similares. Tal objetivo fue alcanzado cuando la OPEP fijó cuotas de producción para sus miembros.

Tres años más tarde, con el fin de preparar el terreno para la participación efectiva del Estado en las actividades productivas de la industria petrolera, el Estado empresario, se creó la compañía estatal Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), la cual, inicialmente, se dedicó “al mercado doméstico de productos derivados de petróleo y a la distribución de gas⁴⁰ en la zona metropolitana [de Caracas], ocupándose en reducida escala de la exploración y del comercio internacional” (GIUSEPPE AVALO, 2010, p. 27), años más tarde, recibirá algunos activos y áreas para la explotación de hidrocarburos.

En ese sentido, la política de “no más concesiones” reservaba al Estado el futuro desarrollo de dichas áreas, en especial de aquellas cuyas reservas aún no fueron explotadas, y estimulaba sólo el uso de las áreas ya contratadas. Al mismo, con esta medida Pérez Alfonzo buscaba evitar la expansión de la producción sin control estatal: ante la “incapacidad de

⁴⁰ Otras medidas que Pérez Alfonzo promovió con respecto al gas natural fue dar continuidad a la política de conservación: este hidrocarburo debía ser inyectado durante la explotación del petróleo, o ser entregado al Estado para su uso en las industrias petroquímica y siderúrgica.

realizarse inversiones adecuadas y productivas”, es decir para evitar las consecuencias de la inundación de divisas, restaba limitar y reducir la producción petrolera.

A pesar de todos estos esfuerzos, una reforma a la Ley de Hidrocarburos en 1967, le permitió a la CVP abrir las puertas al capital extranjero para explotar y desarrollar las áreas bajo su control localizadas aguas adentro del sur del lago de Maracaibo, a través de contratos de servicios (LOPEZ, 2012). Giuseppe Avalo (2010) afirma que comienza así, un nuevo proceso de entrega, o mejor, de expatriación de la renta petrolera, que tomará casi 10 años después con la nacionalización del petróleo.

3.2.3 La nacionalización de los hidrocarburos y el colapso del modelo rentista (1971-1998)

La década de 1960 estuvo marcada por el florecimiento y fortalecimiento de los movimientos a favor de la descolonización, lo cual se tradujo, desde el punto de vista político, en el surgimiento de nuevos estados independientes y periférico; y desde la perspectiva petrolera, en el debilitamiento del control que las Siete Hermanas ejercían sobre el mercado petrolero internacional, dividido por la dicotomía de la Guerra Fría entre los estados occidentales y aquellos bajo el control colonial, área de influencia de las Siete Hermanas, y los estados de la Unión Soviética y otros con economías planificadas y centralizadas.

Ante este contexto, los países de la OPEP desarrollaron su visión colectiva, adoptando una declaración común sobre la política petrolera en 1968, en la cual se enfatiza el derecho inalienable de todos los países a ejercer soberanía permanente sobre sus recursos naturales como bases para el desarrollo. Bajo estos principios, la década de 1970 presenció una actuación más activa de la OPEP, cuando sus miembros tomaron el control de sus industrias petroleras nacionales y determinaron el precio del petróleo en los mercados mundiales en 1973, con el embargo árabe y en 1979 con el estallido de la Revolución Islámica en Irán (OPEC, 2020).

El aumento de los precios internacionales que derivó de dichos procesos, le permitió a los gobiernos de Rafael Caldera (1969-1974, del partido COPEI) y de Carlos Andrés Pérez (1974-1979, de AD) contar con un superávit fiscal, revigorando el capitalismo de Estado. Este hecho intensificó la indigestión económica advertida por Pérez Alfonzo.

Para Mommer (1990) el pensamiento económico que caracterizó esta época puede ser sintetizado en los siguientes puntos:

1. La sobreestimación de los ingresos económicos y de las perspectivas de crecimiento económico. Se creía que “la abundancia de dinero resolverá”.

2. Por lo tanto, El Estado estaría en capacidad, nuevamente, de hacer grandes inversiones: se fundaron la industria del aluminio; se amplió la siderúrgica, se construyeron hidroeléctricas y se invirtió en la propia industria energética.
3. El Estado, ahora con pose de la industria petrolera, como será explicado, recurrió –a través de las empresas públicas no petroleras– a los bancos internacionales para adquirir préstamos a corto plazo para financiar proyectos que eran de largo plazo. Los créditos que se otorgaron tenían como garantía la futura renta petrolera.

Esta lógica económica respondía al contexto internacional de aquel momento. La primera crisis del petróleo, en 1973, estimuló la inversión pública y privada; mientras que la segunda crisis, en 1979, apenas reactivó la inversión pública (Ibid.). Por ello, el V Plan de la Nación –vinculado al programa de gobierno de Carlos A. Pérez, “La Gran Venezuela”– buscó ampliar las industrias básicas, recurriendo incluso al endeudamiento externo si era necesario (CARDOZO, 2007).

Cabe destacar que las directrices del V Plan concibieron una estrategia dual: por un lado, algunas actividades económicas fueron dejadas en las manos del capital privado (comercio, manufacturas, alimentos); y por el otro, las industrias básicas (acero, petroquímica, electricidad, etc.) se configuraron como empresas públicas o estatales.

La industria de los hidrocarburos pasara también a la esfera estatal, y para ello, fueron necesarios varios movimientos políticos e instrumentos legales. En este sentido, cabe destacar que el presidente Caldera insistió, a pesar de buscar un acercamiento con el gobierno estadounidense, que “lo importante no es tener una mayor cuota en el programa de importaciones petroleras” de aquel país, sino que “se pueda obtener una redistribución más justa” (GIUSEPPE AVALO, 2010, p. 30).

Guiados por ese principio, el ministro de Hacienda y el ministro de Minas e Hidrocarburos, Hugo Pérez La Salvia, se aproximaron al Congreso Nacional con el objetivo de contrarrestar la manipulación que las empresas ejercían sobre el precio del crudo venezolano. Así, una nueva modificación a la ley del ISLR, a finales de 1970, dio autoridad al Ejecutivo nacional para fijar unilateralmente los precios del petróleo venezolano y sus derivados; e, igualmente, fijó la participación estatal sobre las ganancias netas en 60% (Ibid.).

En 1971 se avanzó en dirección a la nacionalización con la promulgación de la Ley sobre Bienes afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos; la cual buscaba crear un marco regulatorio para el traspaso al Estado de las instalaciones de las empresas que operaban en el país, y cuyas concesiones tenían 14 años o menos para su vencimiento.

Como tal, la primera industria en ser nacionalizada es la del gas, con la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, publicada en la Gaceta Oficial de la República n° 29.594 del 26 de agosto del mismo año. Entre sus aspectos más relevantes, resaltamos: la planificación y explotación de dicho recurso pasará a manos del Ejecutivo nacional, por intermedio de la CVP. Asimismo, se formalizó la política de conservación, por lo que cabía al gobierno nacional establecer las condiciones mediante las cuales las concesionarias podrían utilizar en sus operaciones el gas que se extraía de forma asociada con el petróleo, por lo tanto, los volúmenes que no eran usados debían ser entregados al Estado sin costo; quedando prohibida su quema (*flare gas*). Otro aspecto relevante fue prohibir la exportación de gas libre o no asociado, a pesar de que dicho recurso no estuviera sujeto a las cuotas establecidas en la OPEP (CARO et al., 2009; GIUSEPPE AVALO, 2010).

En 1973, es promulgada la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos, y se faculta al Ejecutivo a través del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a regular y fijar los precios de los productos derivados, así como sus respectivos fletes.

La discusión específica sobre la nacionalización del petróleo comenzó en 1974, cuando los partidos Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) y COPEI introdujeron diferentes proyectos de ley al respecto en el Congreso nacional. Motivados por el contexto nacional e internacional favorable, el presidente Carlos A. Pérez crea la “comisión presidencial para la reversión petrolera”, integrada por representantes de distintos sectores de la sociedad venezolana (público, privado, universitario, sindicatos, etc.) con el objetivo de evaluar la posibilidad de nacionalizar inmediatamente la industria petrolera (SEVERO, 2009).

La comisión presidencial presentó a finales de ese año un proyecto de ley que representaba un auténtico acto de soberanía, según Severo (2009), ya que reservaba al Estado venezolano, de forma exclusiva, todas las actividades relacionadas a la industria petrolera. No obstante, el presidente Pérez alteró el proyecto de ley original con el apoyo del expresidente Betancourt (ambos integrantes del partido AD), del sector privado y de las concesionarias extranjeras y sus gobiernos de origen, en especial de los EE.UU., por medio de su Secretario de Estado, Henry Kissinger.

Así, en el texto final de la nueva Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos –del 29 de agosto de 1975– fueron introducidos algunos artículos que permitieron el retorno del capital petrolero extranjero, ahora bajo la figura de socios. El más controversial fue el artículo 5º, el cual permitió la celebración de “convenios operativos” para mejorar la ejecución de las funciones que ahora eran de responsabilidad estatal.

Nos referimos a la exploración y explotación de los yacimientos localizados en tierras y aguas venezolanas, su posterior manufactura o refinación, transporte, almacenamiento y su comercio doméstico y exterior, según el artículo 1º de dicha ley.

Con su entrada en vigor, la Ley de Nacionalización derogó la Ley de Hidrocarburos de 1943, así como el modelo de contratos de concesiones, dando inicio a una nueva etapa de disputa por el control de los recursos petroleros venezolanos. Para García Ponce (1985 *apud* SEVERO, Ibid.) la etapa post nacionalización aseguró la prolongación, ahora sobre nuevas formas, de un viejo *status* de dependencia a los capitales internacionales.

Junto a la Nacionalización de la industria petrolera se funda, a través del Decreto Presidencial n° 1.123 de 1975, una nueva empresa estatal “Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima” (PDVSA), cuyas funciones iniciaron en enero de 1976.

PDVSA nació atada a nuevos convenios de asistencia técnica, y de compra y venta de petróleo y derivados, con las viejas concesionarias, es decir, se colocó sus necesidades tecnológicas (*hardware, software*, maquinarias) y logística a la orden del capital internacional, aumentando sus costos y permitiendo nuevas vías para la fuga de capitales, a través del pago de licencias y patentes. Al mismo tiempo, se organizó a partir de la incorporación de las 14 compañías concesionarias que actuaban el país, bajo el argumento de evitar la interrupción de las actividades que ya se desarrollaban (Cuadro 5). Como consecuencia, la alta gerencia y el personal en general permaneció igual, ya que también existía una supuesta incapacidad técnica profesional nacional para asumir tales tareas (PDVSA, 2005b, SEVERO, 2009; LÓPEZ, 2012).

Cuadro 5. Evolución de la organización interna de PDVSA (1975-1997)

Período	Situación organizacional
Concesionarias extranjeras (1975)	Amoven (Amoco), Bariven (Sinclair), Boscaven (Chevron), CVP (estatal venezolana), Deltaven (Texaco), Guariven (Las Mercedes, petrolera venezolana privada), Meneven (Mene Grande Oil, petrolera venezolana privada), Palmaven (Sunoco), Roqueven (Phillips), Taloven (Talon, petrolera venezolana privada), Vistaven (Mito Juan, petrolera venezolana privada), Lagoven (Creole), Maraven (Shell), Llanoven (Mobil).
Filial de PDVSA (1976-1978)	Lagoven, Maraven, Meneven, Llanoven, CVP.
Filial de PDVSA (1986-1997)	Lagoven, Maraven, Corpoven.

Fuente: PDVSA (2005b).

Paralelamente, el presidente Pérez emitió bonos de la deuda pública por US\$ 918 millones, con el fin de indemnizar a las concesionarias. Para Giuseppe Avalo (2010) y López (2012) este hecho se configura como el inicio de un nuevo proceso de endeudamiento del estado venezolano, que marcará el desarrollo socioeconómico del país en los años siguientes.

En este sentido, es importante destacar los cambios en la económica nacional: si, entre 1973-1977, el país experimentó un crecimiento con inflación; entre 1978-1984, el país viviría una estanflación, es decir, caída del PIB con inflación. Fue durante este último que el país experimenta la “crisis de la deuda externa”, a partir de 1982, lo que conllevó a la devaluación de su moneda nacional, el Bolívar (Bs.), un año después. Así, observase como los desajustes en la economía venezolana que iniciaron años antes, principalmente en la década de 1970, tuvieron un momento declarativo con el Viernes Negro de 1983 –como quedó registrado en la historiografía la devaluación del Bs.–, iniciando un largo período de desequilibrios estructurales hasta hoy vigente, con grados diferentes de variabilidad (TERÁN, 2014).

Según Cardozo (2007), las políticas económicas de los gobiernos durante la década de 1980, se basaron en los siguientes objetivos: diversificar la economía, liberalizar los precios y las aduanas para las importaciones, y también redefinir las políticas de subsidios e inversiones. Para Griffith-Jones y Sunkel (1990 *apud* SEVERO, 2009), los créditos internacionales –otro de los principales catalizadores de la crisis de la deuda externa–, tenían una gran desventaja: tasa de interés variable. Como consecuencia, cuando EE.UU. elevó su tasa de interés unilateralmente, provocó un aumento en el envío de remesas de capital para su economía y, por lo tanto, se configura la fuga de capital en los países latinoamericanos.

Medina Smith (2005) enumera las principales consecuencias de la fuga de capitales para los países de la región latinoamericana. Entre ellas se destaca la erosión de la base impositiva sobre la riqueza y los ingresos, ya que el sistema impositivo aplicado se basaba en el “principio de la territorialidad de origen”, en lugar del “principio de la residencia”; por lo tanto, los

capitales que abandonaron la región por concepto de riqueza y dividendos no podían ser tributados y, por lo tanto, no generarían ingresos para los países periféricos o en desarrollo.

Otras consecuencias fueron la caída de las reservas internacionales, las cuales disminuyeron sustancialmente, estimulado por las balanzas de pagos deficitarias. Desde una perspectiva social, la reducción de los ingresos fiscales impactó negativamente en los salarios reales, ya que se redujo la distribución de la renta; además, la cantidad de recursos disponibles para el gasto público eran limitados, lo que afectaba la calidad de vida de las clases más vulnerables. Y finalmente, no sólo los gobiernos recurrieron a la banca internacional para solicitar préstamos en los momentos de auge económico –en el caso venezolano, durante las crisis petroleras de la década de 1970–, sino también el sector privado se endeudó en el mismo periodo, y sin ninguna garantía. Una vez que la crisis comenzó en los ochenta, los gobiernos de la región fueron presionados por las organizaciones internacionales bancarias y multilaterales (FMI, BM) para asumir los compromisos privados, condición está obligatoria para renegociar las condiciones de pago. De esta forma, las economías latinoamericanas intensificaron su carácter exportador de capital para las economías centrales (MEDINA SMITH, 2005).

Ante este escenario, y con el objetivo de contener la crisis de la deuda externa, el gobierno había recurrido a los fondos de PDVSA, tomando US\$ 5,5 mil millones que la empresa ahorró durante el periodo de auge, para inversiones que posteriormente fueron postergadas, dada la situación del mercado internacional en los ochenta: bajos precios y aumento de la oferta proveniente de los estados productores no vinculados a la OPEP, ya que los miembros del cartel estaban atados a los compromisos de las cuotas (MOMMER, 2003).

Como respuesta, en 1983, PDVSA trazó una estrategia diferente: la internacionalización, la cual le aseguraba, por un lado, que el gobierno venezolano no se apropiara nuevamente de sus reservas financieras, y por otro, nuevos mercados para el petróleo venezolano, cuyas características químicas (extrapesado y con alto contenido de azufre) le provocaba desventajas comparativas frente a otros crudos. De esta forma, la empresa integró verticalmente las actividades de refino, distribución y comercialización y las trasladó fuera del territorio nacional (Cuadro 6) (BOUÉ, 2002).

En la práctica, la adquisición de refinerías en el exterior, de forma parcialmente (Ruhr Oel GmbH en Alemania, por ejemplo) o en su totalidad (como CITGO en los EE.UU.), se tradujo en la venta de petróleo para estas nuevas filiales a precios de transferencia, es decir, a precios declarados por PDVSA, sin considerar o distinguirlos de los precios del mercado, práctica no transparente e ilegal, capaz de conducir a pérdidas sustanciales. Esta controversia fue solucionada en 1984, cuando el presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), de AD, decretó que

la empresa podría, a partir de entonces, establecer sus propios precios (BOUÉ, 2002; MOMMER, 2003), decisión que le otorgó a la internacionalización, no apenas legalidad, sino también legitimidad, debilitando el papel fiscalizador del Estado, como propietario del recurso natural.

El traslado de ganancias fuera de la economía nacional, inflando los costos de exportación a las nuevas filiales, y de esta forma reducir la captación de renta en la esfera nacional a través de los mecanismos impositivos tradicionales, fue el verdadero objetivo de dicha estrategia. Según datos de Mommer y Boué, la pérdida fiscal para el fisco venezolano osciló alrededor de US\$ 500 millones anuales, aproximadamente US\$ 10.000 millones en 20 años de vigencia (1983-2003). Esta práctica sólo finalizó con el viraje político de inicios del siglo XXI, específicamente, con la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos de 2001 y con la retomada del control estatal sobre la empresa, a partir de 2002-2003. Boué (2002, p. 237) problematiza las secuelas aún más al afirmar que “las inversiones asociadas al programa de internacionalización probablemente representen uno de los más grandes flujos internacionales de capital en dirección Sur-Norte”.

Cuadro 6. Cronograma de adquisición de activos de refinación de PDVSA (1983-1998)

Nombre y Localización	Año	% PDVSA	Socio (si aplica)	Capacidad (bbl/d)	Costo (US\$ Millones)
Ruhr Öl GmbH, Alemania.	1983	50	Veba Öl	250.000	250
Oberrheinischer Mineralölwerke GmbH, Alemania.	1985	16,5		174.000	55
Erdöl Raffinerie Neustadt GmbH, Alemania.	1985	12,5		144.000	
Refinería Isla, Curazao.	1986	----	-----	320.000	----
Nynäs Petroleum NV, Bélgica.	1986	50	Axel Jhonson	15.000	
AB Nynäs Petroleum Göteborg, Suecia.	1986	50		12.500	23,5
AB Nynäs Petroleum Nynäshamn, Suecia.	1986	50		28.000	----
(a) CITGO Petroleum Corpor., Lake Charles, EE.UU.	1986	50	Southland	320.000	290
(b) Champlin Refining Co., Corpus Christi, EE.UU.	1987	50	Union Pacific	165.000	93
(b) Champlin Refining Co., Corpus Christi, EE.UU.	1988	100	----		156
(a) CITGO Petroleum Corpor., Lake Charles, EE.UU.	1989	100	----	---	675
(c) The Uno-Ven Corporation, Lemont, EE.UU.	1989	50	Unocal	151.000	145
(d) Seaview Petroleum Co., Pulsboro, EE.UU.	1990	50	Seaview	84.000	35

(d) Seaview Petroleum Co., Pulsboro, EE.UU.	1991	100	---		49
Petrochemie und Kraftstoffe, Alemania.	1991	18,75	Veba Ol	240.000	18,7
CITGO Asphalt Refining Co., Savannah, EE.UU.	1992	100	----	28.000	15
Briggs Oil Ltd., Escocia.	1992	50	Neste	10.000	66,5
Eastham Refinery Ltd., Reino Unido.	1992	25		12.000	
Lyondell-CITGO Refining Co., Huston, EE.UU.	1993	42	Lyondell	265.000	632
(c) The Uno-Ven Corporation, Lemont, EE.UU.	1997	100	---	---	250
Chalmette Refining LLC, Chalmette, EE.UU.	1998	50	Mobil	184.000	270
Hess Oil Virgin Islands Corp., Santa Cruz, EE.UU.	1998	50	Amerada Hess	525.000	625
Phillips Petroleum Co., Sweeny, EE.UU.	1998	50	Phillips	205.000	269

Nota: (a), (b), (c), (d) procesos que culminaron con la adquisición de 100% de los activos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Boué (2002).

Aún en la década de 1980, Lusinchi y su sucesor Carlos A. Pérez (1989-1993) negociaron la deuda externa, estableciendo nuevos plazos y financiamiento con el FMI. El fondo colocó como condiciones la aplicación de medidas de austeridad y contracción del gasto público, además de una nueva devaluación del Bolívar, y elevar la tasa de interés para frenar la salida de capitales. La hiperinflación, sumada al estancamiento de los salarios, redujo la capacidad de compra, especialmente de la clase media consumidora de productos manufacturados. Finalmente, la reducción de los subsidios a los combustibles, que condujo a un aumento del precio de la gasolina, catalizó la indignación colectiva que provocó un levantamiento popular en febrero de 1989, conocido como el Caracazo (MELCHER, 1995).

Esta política económica limitó las actividades empresariales del estado venezolano, por lo que se trazó una nueva estrategia de internalización, sólo que esta vez hacia adentro, es decir, se abrieron las puertas para el capital extranjero con el objetivo de atraer inversiones para los diferentes sectores controlados por el Estado (telecomunicaciones, energía, entre otros). Explica Melcher (1995, p. 66):

“Bajo el lema ‘se acabó la renta petrolera’, se inició una tendencia a atraer nuevas inversiones extranjeras, en la agricultura y en algunas industrias, para aprovechar los bajos costos que resultaban de la contratación de mano de obra y servicios por la devaluación monetaria. De esta forma se pretendió crear una economía interna capaz de enfrentarse a la competencia externa. Especial apoyo fue otorgado a las industrias para la diferenciación de las exportaciones, concentrándose importantes financiamientos en la modernización de la industria petrolera, petroquímica, del hierro y aluminio, todas empresas de propiedad del Estado. Esta tendencia fue combinada con la política de “internacionalización” de estas industrias, aceptando participación de capital extranjero, o la completa adquisición de esas empresas por dicho extranjero

(originario principalmente de EUA, Alemania, Bélgica, Italia).

Con respecto a la internacionalización de la industria de los hidrocarburos, esta estrategia, que había comenzado en 1983, con la fuga de los recursos financieros de PDVSA al exterior, adquirió, en el contexto de la década de 1990, la nueva fase de atraer capitales extranjero, sólo que esta vez, no se limitó a las asociaciones para comercializar y acceder a nuevas tecnologías, sino también para invertir en las actividades de exploración y explotación de los yacimientos, hasta entonces reservadas a la empresa estatal.

Esta nueva fase se conoció como Apertura Petrolera, y fue a través de ella que PDVSA defendió una política de competitividad ante el gobierno y el congreso nacional: era necesario reducir los impuestos y las regalías para atraer inversiones extranjeras. El gobierno aceptó dicha propuesta y la estatal, a su vez, firmó una serie de contratos con empresas transnacionales: Contratos de Servicios Operativos para reactivar campos marginales de petróleo convencional y Acuerdos de Asociación Estratégica para la producción y mejora del petróleo pesados y extrapesados de Faja Petrolífera del Orinoco (FPO) (Figura 10). Estas nuevas figuras contractuales beneficiaron y protegieron al capital privado ante el Estado (MOMMER, 2003).

Figura 10. La Faja Petrolífera del Orinoco y sus campos en la década de 1990.

Fuente: PDVSA (2005)

Una vez aseguradas el nuevo marco legal pro capital privado, PDVSA comenzó un lobby a favor de sí misma, buscando disminuir la carga fiscal. Así, en 1993, durante la transición gubernamental liderada por Ramón J. Velásquez, entre aquel año y 1994, se modificó el ISLR y se eliminó el impuesto sobre las exportaciones. La política de maximizar la recaudación fiscal del pasado fue substituida por una política de minimización (MOMMER, 2003).

Para Rodríguez Araque (2007), quien en la época era diputado del Congreso de la

República, el debate sobre los diferentes proyectos y contratos propuestos, no giraba en torno de la dicotomía “apertura o no apertura” –después de todo, la ley de 1976 permitía tales asociaciones–, “inserción o no inserción a la dinámica internacional” –ya que, como exportador de petróleo, Venezuela ya estaba inserida en la lógica internacional. La cuestión era definir como insertarse dadas las condiciones nacionales, no se podía admitir otra prioridad que no fuere la reafirmación de los intereses y la soberanía del Estado.

Sin embargo, el marco legal vigente no previa una serie de medidas que acabaron incorporándose a los contratos de la apertura, configurándolos como ilegales. Nos referimos a la priorización del capital extranjero sobre el nacional, a las excepciones fiscales y la inclusión de cláusulas de indemnización y resolución de conflictos en instancias internacionales.

Una breve evaluación del periodo democrático de puntofijismo, se puede decir que desde la década de 1950 y hasta la década de 1970, el Estado desempeñó un papel de promover el crecimiento económico y la distribución de la renta petrolera, en un período caracterizado por la abundancia de recursos y de aproximación a otros Estados productores y en desarrollo. Sin embargo, las décadas posteriores, 1980 y 1990, la caída de los precios en el mercado internacional y la desarticulación de la OPEP provocó que los grupos sociales cercanos a PDVSA y a la élite política se beneficiaran casi exclusivamente de los ingresos petroleros (BARROS, 2006), creando incluso una confrontación entre la empresa petrolera estatal y el Estado, el cual quedó explícito durante los primeros años del gobierno de Hugo Chávez.

3.2.4 La Quinta República y el fortalecimiento del Estado petrolero

En las elecciones de 1998 –año en el que los precios del petróleo alcanzaron uno de sus valores más bajo desde la tendencia decreciente de 1980–, la alternancia del Poder Ejecutivo nacional entre los partidos AD y COPEI oficialmente termina, dando fin a un periodo de casi 40 años de puntofijismo⁴¹. El militar y exlíder del fallido Golpe de 1992, Hugo Chávez Frías, fue elegido por el partido Movimiento Quinta República (MVR), una agrupación política integrada por antiguos colegas civiles y militares de Chávez, de los cuales algunos participaron en el Golpe de 1992; cuyo objetivo era reformar las estructuras políticas y económicas del

⁴¹ El sistema ya mostró serias señales de decadencia y deslegitimación en la sociedad venezolana cuando en la elección de 1994, el Dr. Rafael Caldera es elegido para un segundo mandato (1994-1999), no por COPEI, su partido tradicional, sino a través de una coalición política denominada Convergencia, donde participaron diversos partidos, entre ellos: Convergencia Nacional, la Unión Republicana Democrática, el Partido Comunista de Venezuela, el Movimiento Electoral del Pueblo, el Movimiento al Socialismo, entre otros. Esta agrupación, diversa y heterogénea, fue popular conocida como el Chiripero, una referencia directa a pequeñas cucarachas fácilmente encontradas en basureros.

estado venezolano, refundar nuevamente la República.

Para el nuevo presidente, el control de la industria petrolera y la recuperación de los precios internacionales eran factores claves para viabilizar su agenda política. Según Villa y Urquidí (2006), estas razones lo llevaron a asumir dos frentes de acción paralelas. Una externa, destinada a recuperar los precios del petróleo y la capacidad de negociación y de consenso en el seno de la OPEP, contaminada por años de conflictos entre sus miembros –Irak e Irán estuvieron en guerra entre 1980 y 1988, por ejemplo– y por los ideales del pensamiento neoliberal. Siendo así, Hugo Chávez emprendió una gira por países socios del Medio Oriente y, en 2000, fue anfitrión de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OPEP en Caracas. También, promovió una estrategia de coalición en defensa de los precios con otros países productores no pertenecientes a la OPEP, como Rusia y Noruega.

La otra frente estaba destinada a la esfera interna, cuyo objetivo era restaurarle al Estado su capacidad reguladora sobre la industria, competencia debilitada desde que comenzaron las estrategias de Internacionalización y Apertura; estrategias que bajo el lema de “petróleo e inserción global” otorgaron autonomía a PDVSA para que pudiera administrarse a sí misma, sin supervisión de instituciones públicas. El resultado fue una independencia extrema de PDVSA, que llevó a Chávez a afirmar que había surgido “un Estado dentro del Estado”.

El proceso para recuperar el control de la industria –control que de *facto* el Ejecutivo nacional casi nunca disfrutó después de la Nacionalización en 1976– comenzó con la aprobación de una nueva Constitución en 1999: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Este importante instrumento legal también buscaba refundar la República a través de figuras innovadoras, tales como la democracia participativa y el Poder Ciudadano, las cuales promoverían una práctica más activa de la sociedad venezolana en el quehacer político.

La CRBV estableció un nuevo marco legal para los hidrocarburos. Entre las nuevas cláusulas destacamos las siguientes: la reafirmación de la soberanía del Estado sobre los yacimientos de petróleo, gas y cualquier otro recurso mineral o natural (artículo 12); la prohibición de privatizar PDVSA, reservando todas las acciones de la compañía al Estado venezolano (artículo 303); reafirmación de la responsabilidad del Poder Ejecutivo nacional de administrar el régimen contractual y fiscal vinculado a las actividades hidrocarburíferas (artículo 156.16) y el artículo 302, que citamos a continuación:

El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías,

generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

De este último, es importante destacar algunos aspectos específicos y sus consecuencias. En primer lugar, el Estado administrará las actividades vinculadas, no apenas con las actividades *upstream* o aguas arriba, exploración y explotación, donde se generan las rentas, sino todas las actividades de la cadena productiva, con el objetivo de crear efectos multiplicadores de la renta –o el aguijón productivo en palabras de Osorio (2017)–, en función del interés y bienestar colectivo. Esto se concretiza a través de una estrategia gubernamental alineada a los compromisos de la OPEP, y no siguiendo los intereses del mercado y de las grandes economías centrales, principales demandantes de hidrocarburos.

Siguiendo las directrices de este nuevo marco constitucional⁴², y bajo los poderes otorgados por la Asamblea Nacional por medio de una Ley Habilitante, el presidente Chávez promulga la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) en 2001. Entre los aspectos más relevantes de dicha ley, Rodríguez Araque (2002) destaca:

- ✓ Se le restauró al Estado, a través del gobierno nacional, el derecho de establecer la contribución fiscal para el acceso a los yacimientos y su explotación. Siendo así, la regalía aumentó para 30%, para los futuros contratos que fueren celebrados a partir de 2001.
- ✓ PDVSA fue desvinculada de las tareas de planificación e implementación de la política petrolera nacional, asumiendo solo sus tareas empresariales.
- ✓ Una vez más se buscó la industrialización de los hidrocarburos para mejorar la canasta de exportación venezolana.
- ✓ Se exigió la separación contable de las diferentes actividades de las compañías petroleras públicas, para mostrar cuáles actividades estaban presentado ganancias o pérdidas para el tesoro nacional. Así, se dismantelaba y evitaba el esquema de transferencias de la renta petrolera al exterior, a través de prácticas como la adquisición de activos en otros países, o los precios de transferencia entre PDVSA y sus filiales extranjeras.
- ✓ La resolución de conflictos entre el capital privado y el Estado venezolano, propietario y administrador de los yacimientos, deberán resolverse en los tribunales nacionales, y no en cámaras internacionales de negociación.

⁴² De acuerdo con el artículo 203 de la CRBV, son leyes orgánicas aquellas que “se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constituciones y las que sirvan de marco normativo a otras leyes”, mientras que las leyes habilitantes se destacan por ser “sancionadas por la Asamblea Nacional (...) a fin de establecer las directrices, propósito y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley”, por un periodo específico de validez para su ejercicio.

- ✓ Igualmente, la coordinación con la OPEP, así como el consumo eficiente de los derivados en el mercado nacional, pasaron a ser objetivos prioritarios para el futuro desarrollo de las industrias hidrocarburíferas.

En el esfuerzo de asegurar que la empresa petrolera estuviera alineada a los intereses del poder ejecutivo, Rafael Ramírez ocupó simultáneamente los cargos de ministro del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería y de presidente de PDVSA, entre 2004 y 2014.

Con respecto al gas natural, antes de la LOH de 2001, en septiembre de 1999, se promulgó la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG) para regular las actividades relacionadas con este recurso, principalmente para los yacimientos de gas libre o no asociado, cuya regalía quedó establecida en 20%,

No obstante, es pertinente hacer un breve análisis comparativos entre estas leyes, la LOH y la LOHG. Ambas están adscritas a la macro estrategia de recuperación del control estatal sobre sus recursos naturales. Sin embargo, la LOH establece que, en los casos de asociación con compañías extranjeras para llevar a cabo las actividades *upstream*, debe hacerse con una participación mayoritaria del Estado: 50%+1 (artículo 22), para que las pautas de estas actividades sean definidas por el Estado a través de sus organismos reguladores y no por el capital privado (CARRIZALEZ NAVA, 2015).

Empero, la LOHG no prevé tal medida. Varios de sus artículos, en particular el artículo 2, dejan en claro que las actividades *upstream* y *downstream*⁴³ pueden ser realizadas por compañías nacionales o extranjeras, con o sin la participación del Estado. Aunque la ley en su Capítulo I determina que los lineamientos para el desarrollo de estas actividades serán dictados por el Estado a través de los órganos correspondientes, en opinión de Jorge Luis Sánchez⁴⁴, presidente del Ente Nacional del Gas⁴⁵ (ENAGAS) en 2014, esta diferencia sobre la participación del capital privado en la actividades primeras es prueba de que el LOHG es una herencia del viejo modelo político, formulada antes de la llegada del presidente Chávez y, por lo tanto, necesitaría ser actualizada para su adecuación con la estrategia de gobierno revolucionario sobre los recursos fósiles.

Pese a esto, el presidente Chávez romperá con la tendencia neoliberal que promovía la

⁴³ También conocidas como “aguas abajo”, se refiere a las actividades de transporte, refino, distribución y almacenamiento

⁴⁴ En entrevista concedida al autor, disponible en los apéndices de Carrizalez Nava (2015).

⁴⁵ La influencia del pensamiento político neoliberal que predominó en los noventa, encontró espacio en la regulación gasífera a través de la creación del ENAGAS, una agencia reguladora similar a la creada en Brasil en el marco de las privatizaciones y desestatizaciones durante los gobiernos de Collor de Mello y Cadozo. El caso brasileño está desarrollado en el Capítulo 4 de esta investigación.

visión del Estado mínimo, y también, con la política tradicional venezolana, la cual dejaba en manos de las empresas privadas el destino de la explotación de los recursos naturales. El Estado recuperó su carácter de administrador y regulador de sus industrias, y al mismo tiempo, de planificador de la economía nacional y del desarrollo nacional. Esto quedó plasmado en las líneas generales de los planes económicos: Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013), Plan de la Patria: Segundo plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019).

Por otro lado, en 2004, las actividades de la filial de PDVSA, Bitúmenes Orinoco S.A. (Bitor), son finalizadas, y con ella se detuvo la producción y comercialización de la Orimulsión, un combustible para la generación de energía eléctrica creado por PDVSA y el Instituto de Tecnología Venezolana para el Petróleo (Intevep) en 1980. El mismo fue proyectado como forma de monetizar las reservas de “bitumen”, calificación que recibían los hidrocarburos de la FPO. El combustible era obtenido a través de una mezcla de 70% de crudos extrapesados –que en condiciones atmosféricas casi se solidifica, dificultando su transporte– con 30% de agua y aditivos químicos, logrando una estabilización más líquida (MOMMER, 2004).

La Orimulsión escapaba de las cuotas de la OPEP, así como del régimen impositivo petrolero, y fue vendida por un precio promedio de US\$ 4,62 entre 1992 y 2004, representando, otro mecanismo de apropiación privada de la renta petrolera venezolana. Sin embargo, a partir de 2004, otra solución fue desarrollada para facilitar la comercialización de las reservas de la FPO: los crudos pesados y extrapesados son mezclados con crudos más ligeros, obteniendo un producto intermedio conocido como “Merey 16” de 16° API. Según cálculos de Mommer, esta mezcla pudo haber sido vendida en el mercado petrolero internacional, entre 1992 y 2004, por un precio promedio de US\$ 13,06. Actualmente Sinovensa, una empresa de capital mixto entre PDVSA y la china CNPC, lleva a cabo la producción de Merey 16 (PDVSA, 2005c).

En 2006, la Asamblea Nacional⁴⁶ promulga, en la Gaceta Oficial 38.410 del 31/03, los Términos y Condiciones para la Creación y Funcionamiento de las Empresas Mixtas. Dichos términos estaban destinados a los 32 Convenios Operativos y Asociaciones Estratégicas que se celebraron entre las compañías petroleras extranjeras y PDVSA entre 1992 y 1997, los cuales, en la lectura de los legisladores y del Poder Ejecutivo nacional –promotor de este nuevo modelo contractual–, desvirtuaron la naturaleza de los contratos de obras y/o servicio, contrariando al marco legal vigente en la época, así como el actual.

⁴⁶ La nueva CRBV reorganizó el Poder Legislativo nacional en una Asamblea Nacional, cuyo rasgo más distintivo es ser una instancia unicameral, formada exclusivamente por diputados(as).

En comparación con los Convenios, este nuevo esquema de contratos le garantiza al Estado venezolano, por medio de PDVSA, la mayoría accionaria en las Empresas Mixtas, en concordancia con artículo 22 de la LOH. Esto dejaba en sus manos, específicamente en las del Ministerio de Petróleo, la definición del desarrollo y ritmo de la producción, bajo las directrices legales y compromisos con la OPEP. Por otro lado, el Estado también se benefició con una mayor apropiación de la renta petrolera⁴⁷ a través de (i) una regalía adicional de 3,33% sobre los volúmenes de hidrocarburos extraídos, distribuidos de la siguiente forma: 2,22% para los Municipios (valor que substituye los impuestos municipales de los extintos convenios operativos) y 1,11% para un fondo nacional, el cual servirá de fuente de financiamiento para los proyectos de los planes nacionales de desarrollo; (ii) y de impuestos, tales como: de registro de exportaciones (0,1%) y de superficie (100 unidades tributarias por km², con incremento anuales de 2% a 5%).

Estos cambios entrarían en vigor un año más tarde, y tuvieron como escenario y punto de partida los proyectos vinculados a la Faja Petrolífera del Orinoco⁴⁸ (FPO). El gobierno reivindicaba el control sobre las grandes reservas ahí depositadas y su explotación, por lo que fue oficializado el Pan Soberanía Petrolera.

El primero de mayo de 2007, a través del Decreto presidencial n° 5.200, fueron nacionalizados los convenios firmados en los años noventa. Siguiendo las directrices legales hasta entonces definidas y ya explicadas, el decreto determinó la migración de los Convenios para Empresas Mixtas. A su vez, PDVSA designó a la CVP, una de sus nuevas filiales, la operación –es decir, el control y administración– de los negocios con las compañías petroleras que aceptaron permanecer en el país bajo esta nueva modalidad contractual (Figura 11). Las actividades que podían desarrollar las nuevas empresas mixtas son: exploración, explotación, mejoramiento de crudos pesados y extrapesados, y la compresión del gas asociado⁴⁹ (PDVSA, 2017).

⁴⁷ Un primer paso había sido dado en 2004 cuando la regalía aumentó: de 1% pasó para 16,6%.

⁴⁸ Denominada a partir de 2013 como “Faja Petrolífera del Orinoco Hugo Chávez Frías”.

⁴⁹ Al mismo tiempo, se anunció la Revolución Gasífera. Este plan se planteó completar hasta 2015 una serie de objetivos en áreas clave de la industria del gas, los cuales resumimos en: aumentar la exploración y explotación de reservas *onshore* y *offshore* de gas natural libre y asociado; aumentar la capacidad de procesamiento y compresión; expandir la red de gasoductos en territorio nacional y conexiones internacionales, así como las redes de distribución urbana; y expandir la infraestructura para la licuefacción, para promover su exportación (CARRIZALEZ NAVA, 2015).

Figura 11. Empresas Mixtas en la FPO Hugo Chávez Frías hasta diciembre de 2014.

Fuente: PDVSA (2014).

A través de este proceso, se logró lo que el gobierno calificó como una nacionalización completa de la industria petrolera venezolana. Así, consecuencias del viejo régimen petrolero fueron evitadas. Por ejemplo, se detuvo la privatización de más de 500 mil barriles diarios, dadas las brechas dejadas en los antiguos convenios y asociaciones, medida que, entre otras, buscaba el debilitamiento y futura privatización de la propia empresa estatal (PDVSA, 2010).

En lo sucesivo, entre 2007 y 2012, el gobierno revolucionario de Hugo Chávez entrará en una fase más extrema. Comienza a ser promulgado “el Socialismo del Siglo XXI” como un objetivo a ser conquistado, un nuevo modelo político y económico “al estilo” venezolano aún por construir, que permitiría superar las viejas estructuras de una economía petrolera rentista y dependiente. Este discurso, así como la creación de las Empresas Mixtas, coinciden con un contexto favorable para los precios internacionales del petróleo. La producción diaria venezolana osciló entre 3,26 millones de bbl/d (récord registrado en 2008) y 2,88 millones bbd/d (en 2012). La recaudación de regalías y otros impuestos pasó de US\$ 5.820 millones en 2003 para US\$ 25.073 en 2012 (Figura 12).

Figura 12. Regalíos y equivalentes, producción anual y tasa de regalía nacional (2003-2012)
Fuente: PODE (2012)

El contexto internacional de altos precios llevó a la promulgación de una Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos en 2008, posteriormente modificada en 2011, 2012 y 2013 (PDVSA, 2014), cuando la tendencia alcista mantuvo los precios próximos a los US\$ 100 por barril⁵⁰.

En definitiva, según datos de PDVSA (2016), estos mecanismos legales favorecieron la captación de la renta petrolera por parte del Estado venezolano. Comparados con los contratos de la década de 1990, las Empresas Mixtas permitieron que el fisco nacional se apropiara de 94% de la renta, mientras que las Asociaciones Estratégicas contribuían con 47%. La regalía y el ISLR fueron los instrumentos que más aumentaron, pasaron de 1% para 33,3%, y de 34% para 50%, respectivamente (Figura 12).

⁵⁰ Ver Figura 7 sobre la evolución histórica de los precios del petróleo (pág. 50).

Figura 13. Esquema fiscal: Asociaciones Estratégicas vs. Empresas Mixtas.

Fuente: PDVSA (2016).

Por otro lado, para entender la relevancia de los recursos naturales, principalmente de los hidrocarburos actualmente en Venezuela, acudimos a lo que Emiliano Terán ha denominado como nuevas fronteras de *commodities*. Su análisis tiene como eje central el concepto de territorialización, el cual es entendido como “la producción social del territorio”. Es decir, el autor resalta “la forma cómo el territorio se transforma, domina, amolda, controla, significa y/o disputa socialmente, incluyendo los elementos que lo componen, como recursos, ciclos y seres humanos” (TERÁN, 2016, p. 255).

Siendo así, la territorialización que estructuró el capitalismo rentístico venezolano “bajo la lógica centro-periferia” y sobre “la base de la hegemonía de enclaves petroleros” (Ibid. p, 260), entre 1922 y 2004, se centró en la costa norte del país, teniendo como ejes las cuencas Occidental (Zulia-Falcón) y Oriental (Anzoátegui-Monagas), entre las cuales se desarrollaron los principales centros urbanos y polos de refino, distribución y consumo de los derivados (Figura 14). Esta primera lógica territorial favoreció la población “al norte del río Orinoco”, haciendo con que al sur de dicho río sea creada una región de bajo coste que debía ser objeto de conquista.

Las cuencas occidental y oriental fueron las responsables por la consolidación de la industria petrolera en Venezuela, es por ello que desde finales del siglo XX presentan una tendencia hacia el agotamiento de sus reservas de densidad leve y mediana, las cuales poseen mayor valor comercial en el mercado internacional. Para compensar este declino se abrió paso

a la explotación de las reservas pesadas y extrapesadas⁵¹, concentradas en la FPO (Figura 15).

Figura 14. Las cuencas Occidental y Oriental en Venezuela

Fuente: PDVSA (2016).

Figura 15. Producción de crudos por gravedad API (1970-2014)

Fuente: CIEA (2016)

En un segundo momento, entre 2004 y 2013, durante los últimos dos periodos de

⁵¹ Según el Instituto Americano de Petróleo (API, siglas en inglés), las reservas de petróleo pueden clasificarse según su densidad en comparación con el agua, a temperaturas semejantes, de la siguiente forma: Livianas o Ligeras son aquellas mayores a 31,1° API; Medianas, entre 22,3° y 31,1° API; Pesadas, entre 22,3° y 10° API; y Extrapesadas, menor de 10° API. Esta última es considerada más pesada que el agua, y a diferencia de las otras, no flotaría en ella.

gobierno de Hugo Chávez, se plantea la reconfiguración de esta territorialización históricamente predominante. La nueva configuración fue plasmada en El Plan de Desarrollo Socialista (2007-2013), y con más fuerza, en el Plan de la Patria (2013-2019) que propuso el expresidente Chávez durante su última contienda electoral en 2012. Según Terán, las fuerzas políticas de la oposición también basaron su proyecto de país, en aquel momento, en “un extractivismo repotenciado y en sus ventajas comparativas”, es decir, en los recursos naturales. Por lo tanto, este periodo de transición territorial apuntó para el sur del país, revalorizando la capacidad productiva de la FPO, donde se establecieron las nuevas Empresas Mixtas. Este proceso permitió delinear nuevas rutas de extractivismo “junto a la propuesta del lanzamiento de la minería a gran escala y la reproducción de nuevos ‘polos de desarrollo’ territorial” (TERÁN, 2016, p. 261).

La tercera fase, actualmente en ejecución, inició con dos eventos que representaron un viraje en la política del país: la muerte del expresidente Chávez en marzo de 2013 y el fin del boom de las *commodities*, entre ellas el petróleo, en 2014. Así inició la etapa de la Revolución y del chavismo sin Chávez, ahora bajo el liderazgo de Nicolas Maduro⁵². Era necesario concretizar lo que había sido planificado en el periodo anterior, especialmente la institucionalización de las nuevas fronteras de extractivismo, ya que estas se presentan como una solución de corto y mediano plazo ante un contexto de simultáneas crisis⁵³, que pueden resumirse en: de legitimidad, gobernabilidad y funcionamiento del Estado petrolero rentístico. Por lo tanto, se inició un proceso de acumulación salvaje o, a partir de David Harvey, de acumulación por desposesión (Ibid.).

También, en este periodo, aumenta la contradicción, tanto en el discurso como en la práctica, entre el objetivo estratégico de alcanzar un desarrollo ecológicamente equilibrado y la promoción de nuevos proyectos extractivistas. Estos proyectos se extienden por zonas de reservas naturales, parques nacionales y territorios indígenas al sur del río Orinoco, y para áreas de aguas profundas (*offshores*) donde existe un gran potencial de reservas de gas natural no

⁵² Específicamente, en el sector petrolero se observó la salida de Rafael Ramírez del Ministerio de Petróleo, así como de la presidencia de PDVSA, como consecuencia de una ruptura con el presidente Maduro y sus aliados, creando un cisma dentro del chavismo, y un proceso de “limpieza” dentro de la estatal petrolera para expulsar a los técnicos y gerentes adeptos a Ramírez. Ambos cargos, ministro y presidente de PSVSA, fueron nuevamente ocupados por una misma persona: Manuel Quevedo, primer militar en comandar la industria petrolera venezolana, entre 2017 y 2019. Es importante destacar que está es la segunda vez que PDVSA pasa por un proceso de despidos masivos, diez años antes, en 2004, fueron aproximadamente 20.000 empleados, desde obreros, técnicos, gerentes y directores.

⁵³ Un ejemplo concreto de esta contradicción entre ambos objetivos, que continúan siendo “igualmente” prioritarios para el gobierno de Maduro, fue la creación, en 2016, del Ministerio del Poder Popular para el Desarrollo Minero Ecológico, y del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas. En 2018, la gestión del agua gana estatuto propio con el Ministerio del Poder Popular para la Atención de las Aguas.

asociado⁵⁴.

Entre ellos se destaca el Arco Minero del Orinoco, instaurado a partir de un Decreto Ejecutivo del 24/02/2016, como “zona minera estratégica”. Ella abarca un área de 111.846,7 km², que representa 12% del territorio venezolano, y aproximadamente 20% (68.737 km²) de las áreas boscosas al sur del Orinoco. El Arco Minero va de la mano con la explotación de la FPO, lo cual ejerce una presión aun mayor sobre la cuenca del río Orinoco, y su capital ambiental y humano: pueblos originarios (BEHM, MARCELLO, 2017). El proyecto está dividido en cuatro áreas, conforme la Figura 16:

- ✓ Área 1, con una superficie de 24.680,11 km², es la más occidental, y va hasta el río Cuchivero. En ella predominan las reservas de bauxita, coltán, tierras raras y diamantes.
- ✓ Área 2, de 17.246,16 km², está localizada entre los ríos Cuchivero y Aro. Predominan las reservas de hierro y de oro.
- ✓ Área 3, de 29.730,37 km², está entre el río Aro y el límite este del Arco. Predominan las reservas de bauxita, oro y hierro.
- ✓ Área 4, extensión del Arco (Imataca), y predominan el oro, bauxita, cobre, caolín y dolomita. Tiene una superficie de 40.149,69 km².

Figura 16. El Arco Minero y la Faja Petrolífera del Orinoco

Fuente: Behm y Marcello (2017).

⁵⁴ Para conocer mejor los planes específicos del gobierno de Hugo Chávez para la industria gasífera, se recomienda la lectura de Carrizalez Nava (2015).

En paralelo a esta nueva concepción territorial y de desarrollo económico con base en un extractivismo ampliado, ocurrió una deteriorización de las relaciones entre Venezuela y EE.UU., quien hasta 2003-2004 aproximadamente, era el principal comprador de petróleo venezolano, y su principal parceiro comercial.

A principios de marzo de 2015, el entonces presidente de EE.UU., Barack Obama, firmó una orden ejecutiva declarando a Venezuela una “amenaza inusual y extraordinaria” a la seguridad de su país. Este fue el primer paso para una política de sanciones por parte del gobierno estadounidense hacia Venezuela.

En 2017, una nueva honda de sanciones, ahora ejecutadas a partir del Departamento del Tesoro, llegó para el vicepresidente ejecutivo, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y otros altos funcionarios del gobierno venezolano. Estas sanciones se dieron en un contexto en el que Donald Trump, actual presidente de los EE.UU., recibía líderes de la oposición venezolana –marcando una postura más reaccionaria y abiertamente contraria al gobierno venezolano en comparación con su antecesor–, y en Venezuela ocurrían protestas populares. Hasta ese momento, las sanciones afectaban sólo a esas personas en su calidad de individuos. Sin embargo, una nueva orden ejecutiva de agosto del mismo año impactó en la economía venezolana al prohibir las transacciones de empresas estadounidenses o con negocios en ese país, con títulos de deuda y acciones emitidas por el Poder Ejecutivo venezolano y PDVSA. Son las primeras sanciones financieras que afectan paralelamente al gobierno y a la sociedad venezolana, ya que de cada US\$ 100 que ingresan al país en aquel momento, US\$ 96 provenían de la industria petrolera. Por lo tanto, limitar la entrada de divisas extranjeras dificultó la importación de alimentos y otros bienes esenciales, así como el pago y negociación de la deuda externa (GARCÍA, 2017, 2017a, 2017b) (Cuadro 7).

Durante el primer semestre de 2018, Maduro buscó asegurar su permanencia y estabilidad en el poder. Para eso, acudió a estrategias económicas, como la emisión de una criptomoneda, el Petro, con el objetivo de contornar las sanciones financieras y el uso del dólar estadounidense, y atraer inversiones extranjeras, en un contexto también marcado por la tendencia a la baja de los precios en el mercado petrolero internacional. Y también a estrategias políticas: adelantó la realización de elecciones presidenciales, originalmente ejecutadas en el segundo semestre, y a pesar del esfuerzo de los partidos opositores para inviabilizar este acto, Nicolás Maduro salió victorioso, asegurando su estadía en el Poder Ejecutivo por seis años más. La oposición y sus países aliados, principalmente EE.UU., no reconocieron los resultados, alegando que las elecciones no fueron libres ni transparentes. A partir de entonces Washington comenzó a clasificar como “dictadura” el gobierno de Maduro, y sancionó una nueva orden

para prohibir el uso del Petro por empresas localizadas y/o con negocios en EE.UU. (DONALD, 2018) (Cuadro 7).

La crisis bilateral entre ambos países se incrementó después de la autoproclamación del presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó –del partido Voluntad Popular– como presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela, mediante un cabildo abierto en Caracas, el 23 de enero de 2019. Guaidó alegó “una falta absoluta del presidente electo” invocando el artículo 233 de la Constitución venezolana, argumentos que buscaron ilegitimar e ilegalizar la toma de posesión de Maduro para su segundo mandato, el 10 de enero de ese año (HERNÁNDEZ, 2019).

Cuadro 7. Principales sanciones de EE.UU. contra el gobierno y Estado venezolano (2015-2019)

Sanción	Objetivo(s)	Consecuencia(s) para el Estado
09/03/2015: Orden Ejecutiva del gobierno de EE.UU. – Depto. de Estado y Depto. del Tesoro.	Declarar a Venezuela como una “amenaza inusual y extraordinaria” a la seguridad de EE.UU., y sancionar altos funcionarios del gobierno venezolano por “violación a los DDHH, corrupción y relaciones con el narcotráfico”.	Primer paso administrativo y legal para una política de sanciones más severas contra el gobierno venezolano.
13/02/2017: Sanción del gobierno de EE.UU. – Depto. del Tesoro.	Sancionar al vicepresidente ejecutivo de Venezuela, Tareck el Aissami por supuesta participación en el tráfico internacional de narcóticos.	
18/05/2017: Sanción del gobierno de EE.UU. – Depto. del Tesoro.	Sancionar ocho magistrados del TSJ por considerar que los mismos, junto con el presidente Maduro, están usurpando las funciones del Poder Legislativo venezolano: la Asamblea Nacional.	
25/08/2017 Orden Ejecutiva del gobierno de EE.UU. – Depto. del Tesoro.	Prohibir las transacciones con títulos de deuda y acciones emitidas por el gobierno venezolano y por PDVSA. También se prohibieron el pago de dividendos a dicho gobierno.	Limita la disponibilidad de divisas para la importación de alimentos y otros bienes de primera necesidad. También dificulta la negociación y el pago de deudas.
19/03/2018: Orden Ejecutiva del gobierno de EE.UU. – Depto. del Tesoro.	Prohibir las transacciones de financiamiento y otros tipos de negocio por parte de empresas estadounidenses y/o con negocios en EE.UU., con cualquier moneda, divisa o ficha digital emitida por el gobierno venezolano.	Continúa limitando la capacidad del gobierno venezolano de acceder al mercado internacional, y específicamente, de hacer negocios con capitales localizados o con negocios en los EE.UU.
29/01/2019: Orden Ejecutiva del gobierno de EE.UU. – Depto. de Estado	Otorga al autoproclamado presidente venezolano, Juan Guaidó, el control sobre los bienes y activos que son propiedad del estado venezolano.	Afectó activos estratégicos como cuentas del Banco Central de Venezuela en la Reserva Federal, y cuentas y dividendos de PDVSA, principalmente aquellas vinculadas a su filial estadounidense CITGO. También, en la práctica, se produjo un embargo petrolero, ya que empresas con sede y/o negocios en EE.UU. fueron prohibidas de invertir en la industria petrolera venezolana.

Fuente: Elaboración propia a partir de Obama (2015), García (2017, 2017a, 2017b), Donald (2018), Wong (2019).

En apoyo al autoproclamado presidente, el Departamento de Estado le concedió a Guaidó el control de los bienes, activos y propiedades del gobierno venezolano en los EE.UU. La medida no podía dejar de lado la cuestión petrolera: las empresas con sede y negocios en los EE.UU. fueron prohibidas de hacer negocios con PDVSA y sus filiales, comenzando así un embargo a la industria venezolana. No obstante, China y Rusia denunciaron la medida del gobierno estadounidense, y mantuvieron sus relaciones comerciales con Venezuela, ya que para estos países hay un efecto colateral con las sanciones a la economía venezolana, y es la incapacidad de Caracas de horrar las deudas con las empresas situadas en sus territorios (WONG, 2019).

Es por ello que, desde la perspectiva del gobierno de Maduro, la política de sanciones estadounidense produjo graves perturbaciones a la dinámica socioeconómica nacional. Así, se creó una narrativa oficial en la cual dicha política externa estadounidense configura una “agresión económica o guerra económica” cuyos principales efectos están mencionados en el Cuadro 7, y pueden ser sintetizados en una escasez generalizada de alimentos, bienes, y, en consecuencia, de servicios, así como en una hiperinflación.

3.3 Balance II

Sin embargo, existe otras perspectivas sobre la actual crisis venezolana, más alineada con los argumentos históricos y teóricos desarrollados hasta ahora. La crisis y su manifestación en las esferas productiva –petrolera y no petrolera– y monetaria, no son consecuencias exclusivas de una guerra económica promovida desde el extranjero o de una política económica y administrativa de los gobiernos bolivarianos (Chávez y Maduro). La crisis es el resultado del agotamiento del capitalismo de estado venezolano, sustentado en el petróleo y su renta.

La Figura 17 nos muestra el comportamiento de la economía venezolana en términos de variaciones interanuales del PIB, desde 1950 hasta 2016. Pueden observarse marcados periodos o ciclos de crecimiento, y otros de contracción, estrechamente vinculados con la volatilidad de los precios internacionales del petróleo (SUTHERLAND, 2018).

El primero de los periodos de contracción, cuando la industria petrolera ya estaba nacionalizada, ocurrió en la década de 1980, época en que se expande la producción petrolera en los países no OPEP, y en que la crisis de la deuda deprimió economías nacionales y precios de *commodities*, incluyendo el petróleo. Otra caída acentuada ocurrió en el primer año del gobierno bolivariano, 1999, debido a los bajos niveles del precio del crudo venezolano (aproximadamente US\$ 9) y a la incertidumbre por la victoria de un gobierno no alineado a los

partidos tradicionales. Posteriormente, una nueva contracción ocurre por factores políticos internos: el 11 de abril de 2002, el expresidente Chávez sufre un golpe de Estado que lo dejó fuera del poder por aproximadamente 48 horas. Esta ofensiva fue seguida de un paro nacional, una huelga general de trabajadores que abarcó al sector petrolero, y que contrajo el PIB en 2003. Estos eventos estuvieron liderados por la élite empresarial y comercial, representada por Fedecámaras, junto con otros importantes representantes gremiales como la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV).

Figura 17. Variaciones interanuales del PIB venezolano (porcentaje) (1950-2016)

Fuente: Sutherland (2018).

En el año de 2004 se observa un crecimiento expresivo del PIB (18%), dada la estabilización de la esfera política interna, que incluyó entre sus estrategias el establecimiento de un estricto control de cambio, y de la recuperación por parte del gobierno de la estatal petrolera. Y gracias a un contexto externo favorable, el *boom* de las *commodities* entre 2005 y 2008, la economía venezolana experimentó un periodo de bonanza y crecimiento de aproximadamente 8% interanual, que catalizó el viraje hacia una estrategia discursiva y de actuación más extrema, comienza hablarse del “Socialismo del siglo XXI”, y se estatizaron empresas de servicios y de industria pesada (telecomunicaciones, banca, cemento, acero y minería), además de la creación de nuevos proyectos de integración regional, principalmente Petrocaribe y ALBA-TCP.

A pesar de una abrupta caída de los precios internacionales entre 2008-2009 –arrastrados por la crisis mundial que inició en los EE.UU. por las hipotecas *subprime*–, entre 2011 y 2013 el PIB venezolano cresce una vez más, gracias a la recuperación de los precios del barril, ahora con valores superiores a los US\$ 100.

Para Terán (2014), los años de revolución bolivariana no deben evaluarse sólo como un período en el que la clase reinante se propuso realizar una ruptura histórica, sino también como un período de continuidad con el pasado. En otras palabras, la Revolución fortaleció el Estado petrolero para centralizar la captación de la renta petrolera y redistribuirla, en un intento por saldar una deuda social histórica, de explotación y exclusión de la clase trabajadora venezolana; y trazó una trayectoria de transición post rentistas, en lo productivo y sociocultural, que se llamó de Socialismo del Siglo XXI. No obstante, en dicho proceso se acabaron profundizando los desequilibrios de una economía rentista que se manifestaron a finales de la década 1970, y que tuvieron en el Viernes Negro (1983) su punto de inflexión y de mayor referencia histórica.

Así, una de las claves para entender esta contradicción o problema endémico, es el auge de la renta petrolera, la cual causó una inundación de divisas extranjeras entre 1999 y 2012, período en el que se acumularon aproximadamente US\$ 427,1 millardos, en una economía doméstica que se volvía cada vez más improductiva (Ibid., p. 7). Para tener una dimensión, podemos observar la relación entre las exportaciones petroleras y las no petroleras entre 1997 y 2010 (Figura 18). La renta promovió la desindustrialización y el relajamiento de los factores productivos nacionales, a favor del aumento de las importaciones, uno de los principales factores de la expansión del gasto público (Figura 19).

Figura 18. Exportaciones petroleras y no petroleras (porcentaje) (1997-2010)

Fuente: Terán (2014)

Figura 19. Exportaciones (FOB) e importaciones (CIF) anuales (1998-2015)

Fuente: Sutherland (2018)

Siendo así, la expansión rentística acaba promoviendo las condiciones necesarias para su reproducción. Primero, porque la distribución de la renta es un acto político, intrínseco a la condición periférica y *sui generis* de la economía venezolana, que desde los años de 1930 favoreció la acumulación de la renta en las manos del Estado, el cual en aquel momento estaba fuertemente influenciado por las clases dominantes (banqueros, comerciantes, y compañías petroleras).

En segundo lugar, está el problema asociado al Bolívar, la moneda nacional, y la tasa de cambio que también data de aquel momento de inicios del siglo XX. La moneda venezolana tiende a estar sobrevaluada para evitar presiones al alza sobre los niveles de precios internos de bienes de consumo. Es un mecanismo de distribución de la renta. Después del Viernes Negro quedó en evidencia la relación entre el apogeo de los petrodólares, la depreciación del cambio y la devaluación. Por lo tanto, la sobrevaluación, como política monetaria, es un intento del gobierno en mantener un equilibrio en una economía nacional inorgánica, afectada por la inundación de divisas. En dicho proceso, se ensancha artificialmente el mercado venezolano, creando un alza o inflación de precios al consumidor (TERÁN, 2014). Es este uno de los principales motivos estructurales de la actual crisis de la economía venezolana.

La inundación de divisas extranjeras genera efectos políticos, y según Rodríguez Araque, la corrupción se destaca como uno de los más emblemáticos: es una forma histórica de distribución, una consecuencia del carácter inorgánico de una renta que no posee contrapartida interna, y crea relaciones de poder intersubjetivas, asimétricas y monopolizadas por la clase reinante que la administra, por ejemplo, el clientelismo. El ensanchamiento del Estado y la ilusión de desarrollo que los programas sociales pasaban, fortalecieron una nueva burguesía corporativa en el seno de la revolución, conocida popularmente como “boliburguesía” (TERÁN, 2014).

En el marco de una segunda visita a Venezuela, Celso Furtado (1974) explicó que siempre que se expande el excedente petrolero, se amplía el margen de libertad del Estado venezolano, y esta una característica singular de la economía venezolana, desconocida por los demás países latinoamericanos: se abren las posibilidades para alcanzar el desarrollo, que según el autor es “el acceso de las masas populares a los beneficios del incremento de la productividad, sin grandes trastornos sociales”.

Sin embargo, es un error pensar que dicho proceso depende del aumento abrupto de los precios y de la renta, y/o de la voluntad de la clase reinante (gobernantes y legisladores) de formular esa política. Existe una herencia, una estructura económica inerte, que dificulta las políticas públicas vinculadas a la inversión productiva. Es por ello que el autor también afirmó “una mayor riqueza proveniente de un *boom* petrolero hará de Venezuela un más país rico, pero no menos subdesarrollado, ni tampoco, con menor dependencia a la importación de alimentos y a la fluctuación de los mercados internacionales” (p. 123).

Para el autor, tres problemas requieren de una solución inmediata para colocar el país en un verdadero sendero hacia una economía desarrollada. En primer lugar, resolver el desequilibrio entre las regiones y la excesiva concentración en la región metropolitana de la capital, y en otros grandes centros urbanos⁵⁵. Para modificar esto, es necesario una serie de medidas que partan de un diagnóstico realista sobre las posibilidades efectivas de cada región y de una idea clara del conjunto de la economía nacional.

Como ya mencionamos, el potencial de las regiones está siendo medido a partir de su capacidad de contribuir con industrias extractivas y/o de materias primas, reforzando el patrón

⁵⁵ Los principales centros urbanos de Venezuela guardan una estrecha relación con la formación de los primeros campos y ciudades petroleras a principios del siglo XX, cuando las compañías internacionales trajeron sus bienes de capital y mano de obra. Son algunos de estas ciudades: Maracaibo, Ciudad Ojeda, Maturín, Puerto La Cruz. Con el tiempo, otras ciudades serán fundadas en los ejes de salida y tránsito de los hidrocarburos y sus derivados, o se fortalecerán con dichas actividades (TINKER SALAS, 2013).

histórico de reproducción del capital en el país. Es el caso del interés en los minerales al sur del río Orinoco y de los yacimientos de gas *offshore* en la costa venezolana.

El segundo problema está relacionado con la tecnología y la dependencia hacia las empresas trasnacionales. Es necesario alcanzar un mínimo de autonomía tecnológica y efectiva en algunas áreas críticas. No se trata, por lo tanto, de prescindir de tecnología extranjera, lo que se debe conquistar es el acceso a la información y a la autonomía de la decisión en algunas líneas fundamentales, por ejemplo, tecnologías relacionadas a los hidrocarburos. La cooperación con otros países latinoamericanos, México, podría ser importante en este objetivo. En el caso de la industria manufacturera, todo indica que dependerá por más tiempo de la participación del capital transnacional. Este diagnóstico y recomendación datan del período inmediatamente previo a la nacionalización de la industria petrolera, por lo que está alineado con las discusiones de aquel momento.

Sin embargo, como mostramos en este capítulo, el artículo 5° de la Ley de Nacionalización de 1975, permitió que el capital petrolero extranjero se perpetuase en el país, a través de la prestación de servicios y de la comercialización externa de los recursos extraídos. Y con la Apertura, casi veinte años después, el capital extranjero volvió a explorar petróleo bajo lógicas contractuales semejantes a la concesión.

La Orimulsión es otro ejemplo de que los avances científicos venezolanos en materia petrolera no buscaban ampliar la recaudación y apropiación de renta por parte del Estado. A pesar de la promesa de ser un nuevo combustible para la generación de electricidad, con marca venezolana, en realidad, la Orimulsión facilitó la comercialización de las reservas de la FPO a precios menores del mercado petrolero internacional.

Por último, Furtado apuntó el problema creciente de la responsabilidad del Estado en la toma de decisiones. En su opinión, dos grandes desafíos se colocan para la clase reinante venezolana: el de operar o administrar la industria petrolera, así como las industrias básicas fundadas en la década de 1950, y de las necesidades técnicas para tal fin (de profesionales y tecnología), como también, la dirección de una economía con problemas *sui generis*. Es por ello que recomendó la contratación de economistas que no fueran formados en las universidades tradicionales: un especialista en problemas de transición del subdesarrollo al desarrollo y de la administración de recursos financieros abundantes, en un sistema con grandes rigideces.

Sin embargo, una vez más, la historia venezolana les dio la espalda a estas recomendaciones. En primer lugar, desde su creación, PDVSA nació bajo la influencia de técnicos de las antiguas filiales de las empresas extranjeras, y la estatal desarrolló una estrategia de inversión e inserción en el mercado internacional muy similar a la de una empresa privada:

compra de activos en otros países y continentes, ampliación de la producción y los precios de transferencia con sus filiales extranjeras, son claros ejemplos.

En segundo lugar, rescatamos la experiencia de 1989, el levante popular conocido como El Caracazo. A raíz de los desequilibrios económicos que comenzaron a principios de 1980, en el contexto de la crisis de la deuda, el pensamiento neoliberal se introdujo en el país. En febrero de 1989, Carlos Andrés Pérez inició su segundo mandato con un gabinete económico de tecnócratas radicales, reclutados en su mayoría por el Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA. Entre ellos, estaban Miguel Rodríguez, Moisés Naím, Ricardo Hausmann, Gerver Torres y Julián Villalba, ministros que eran conocidos como los *IESA Boys*, en analogía a los *Chicago Boys* de Augusto Pinochet. Ellos fueron responsables por planificar el “paquete” de medidas que Pérez anunció en sus primeras dos semanas, y que estaba alineado a las exigencias del FMI para que Venezuela pudiera tener acceso a sus préstamos. El apoyo también vino de grandes grupos económicos como los Cisneros (COPPEDGE, 1999).

“El Gran Viraje”, como fue conocido el paquete de medidas neoliberales, tuvo grandes impactos en el sector privado, ya que su validez fue inmediata, y no era fácil romper rápidamente con el clientelismo y prepararse para un ambiente realmente competitivo. No obstante, más duro fue el impacto para la población: los precios al consumidor aumentaron 84,5%, por lo tanto, para las personas era un contexto económico tan duro como el Viernes Negro, y era un retroceso ya que existía un imaginario de que, durante el gobierno anterior, de Jaime Lusinchi, las personas se habían recuperado parcialmente de la crisis de 1983 (Ibid.).

Así, el Caracazo estalló después del anuncio del fin de los subsidios, que aumentó los precios de la gasolina, transporte público y alimentos. Durante tres días se suspendieron las garantías constitucionales y los militares tuvieron carta blanca para contener el movimiento, que incluía desde simples protestantes hasta saqueadores. El número de muertos permanece incierto.

A pesar de la recuperación económica entre 1990-1992, la popularidad de Pérez –que fue muy alta en su primer mandato– cayó. Los venezolanos y venezolanas aprendieron que la liberación económica era innecesaria, reforzando el deseo de volver a las políticas estatales del pasado (WEYLAND s/d *apud* COPPEDGE, 1999). Es durante ese contexto que el ex teniente coronel, Hugo Chávez Frías se estrenó en el escenario político venezolano.

Las condiciones socioeconómicas y políticas actuales en Venezuela, parecen semejantes a las de 1983 y 1989, pero más severas. Según datos de un informe especial de la Agencia Internacional de Energía de 2018, sobre las economías productoras y exportadoras de petróleo, en Venezuela, el gasto público aumentó 23 veces entre 2000 y 2011, provocando que las

finanzas públicas registrasen déficits, incluso cuando los precios del petróleo promediaron los US\$ 118 por barril (Figura 20).

Figura 20. Ingresos y gastos fiscales en Venezuela (millardos de Bs.) (2000-2011)

Fuente: AIE (2018).

En consecuencia, el gobierno tuvo una capacidad muy limitada para proteger la economía en general cuando los precios comenzaron a caer en 2014. El sector petrolero se ha quedado sin fondos para la inversión: el número de pozos petroleros completados en 2017 fue inferior a 500, en comparación con más de 1.500 en 2007, ya que las operadoras internacionales y las empresas de servicios han finalizado sus actividades. La producción petrolera disminuyó aún más: de 2,3 millones bbl/d en enero de 2016 para 1,3 millones bbl/d en agosto de 2018. La economía se ha reducido en un 12% anual desde 2015, y el FMI estima que la inflación alcanzó un millón por ciento en 2018.

El Cuadro 8 recoge algunas de las principales cifras del último Informe de Gestión de PDVSA publicado, de 2016. En primero lugar, resaltamos la caída de la producción de las cuencas oriental y occidental, donde se fundó y se formaron la industria petrolera venezolana, y posee los yacimientos de mejor calidad. En compensación, la FPO aumentó su producción, principalmente por las Empresas Mixtas creadas a partir de 2006, el modelo promovido por el expresidente Chávez. Sin embargo, llama la atención el aumento de los costos de producción, que reducen la competitividad de la industria petrolera venezolana, y la captación de renta, en un contexto en el que la producción nacional continúa cayendo, a niveles semejantes a sus primordios.

Cuadro 8. Producción fiscalizada de PDVSA hasta el 31/12/2016 (miles de bbl/d)

PRODUCCIÓN	2016	2015	2014	2013	2012
Dirección Ejecutiva de Oriente	652	781	846	941	1.032
Gestión propia	640	767	829	882	971
Empresas Mixtas	12	14	17	59	61
Dirección Ejecutiva de Costa Afuera (offshore) ¹	43	35	38	-	-
Dirección Ejecutiva de Occidente	585	707	750	776	799
Gestión propia	271	365	452	484	533
Empresas Mixtas	314	342	298	292	266
Dirección Ejecutiva de la FPO	1.196	1.262	1.229	1.274	1.174
Gestión propia	493	503	447	495	417
Empresas Mixtas	703	762	782	779	757
Dirección Ejecutiva de Nuevos Desarrollos FPO ¹	81	55	17	-	-
PDVSA Gas (LGN)	14	20	19	24	29
Total	2.571	2.863	2.899	3.015	3.034
Precio de Cesta de Exportación (US\$/bbl) ²	35,15	44,65	88,42	98,08	103,42
Costo de producción (US\$/bpe) ³	7,65	10,68	18,05	11,40	11,09

Notas: ¹ sólo actúan en este ramo Empresas Mixtas

² petróleo y derivados. Incluye las ventas a las filiales y a las afiliadas de PDVSA.

³ es calculado dividiendo la suma de los costos directos de producción (excluye regalías, impuestos y depreciación), entre los volúmenes totales de producción. Incluye las Empresas Mixtas.

Fuente: PDVSA (2016)

En definitiva, Venezuela enfrenta el agotamiento de su modelo político y económico en un escenario internacional desafiador: los acuerdos climáticos comprometen cada vez más el futuro de la expansión de la industria de los hidrocarburos, principalmente por la recusa de los bancos y fondos privados de inversión en apoyar dichas actividades, una de las principales responsables por la emisión de GEI desde la Revolución Industrial.

CAPÍTULO 4

EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN BRASIL Y ARGENTINA

Dedicamos el capítulo anterior a la descripción del proceso de formación de una economía rentista petrolera, usando a la formación socioeconómica venezolana como ejemplo. En los casos de Brasil y Argentina, en 2014, la renta como porcentaje del PIB era de 1,85% y 2,16%, respectivamente. Este valor es bajo en comparación, por ejemplo, a los 11,2% que registró Venezuela en ese mismo año⁵⁶. Pese a ello, dedicamos este capítulo la argumentación de que la industria petrolera en estos países sudamericanos es igualmente estratégica, y motivo de disputa entre diferentes grupos, nacionales e internacionales.

El crecimiento de la industria petrolera brasileña es ampliamente conocido. En 2013, el país ocupaba el tercer lugar de producción, y el segundo en reservas (Figura 21) en América Latina. Seis años más tarde, en 2019, Petrobras se consolidó como la mayor productora estatal de la región, desplazando a sus pares de Venezuela (PDVSA) y México (Pemex), y consolidando al país en el ranking latinoamericano. Enfocaremos nuestro análisis de los modelos institucional petrolero en Brasil a partir del período de transición del monopolio estatal a la apertura al capital extranjero, es decir, con la introducción de los contratos de servicios con cláusulas de riesgo en la década de 1970, hasta mediados de 2019. Ampliar la participación del capital extranjero es objeto de discusión entre las clases dominantes y reinantes en el país.

Por su parte, el análisis de la industria argentina abarcó un período mayor, dado el papel pionero de este país en la formación de una empresa estatal petrolera. Siendo así, iniciamos nuestro análisis histórico y descriptivo a partir del proceso de creación de YPF, a principios del siglo XX. Hoy, la disputa se concentra en los grandes yacimientos no convencional de gas de esquisto o *shale gas* en la cuenca de Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén. Sin embargo, el país aún lucha por la conquista de la soberanía energética, limitada por la escasez de recursos financieros para promoverla.

⁵⁶ La serie del Banco Mundial va hasta 2017, sin embargo, usamos el año 2014 porque las cifras sobre Venezuela van hasta ese año.

Figura 21. Reservas y producción de petróleo por países en 2013 (miles bbl)

Fuente: PODE (2014)

4.1 Brasil

4.1.1 Del monopolio estatal al régimen de concesión

El surgimiento de la industria petrolera en Brasil fue guiado por la iniciativa estatal, y la creación del Consejo Nacional del Petróleo (CNP) en 1938, fue el hito histórico de este proceso. El objetivo del CNP era organizar y ejecutar políticas públicas relacionadas con el sector petrolero. Cuatro años antes, en 1934, la Constitución Federal había asegurado la propiedad del petróleo por parte de la Federación o Unión, sentando las bases para el monopolio estatal bajo la propiedad y explotación de este recurso.

Fue el presidente Getúlio Vargas quien firmó el proyecto para la constitución de Petróleo Brasileiro S.A., Petrobras, con la aprobación de la Ley N° 2.004 en 1953. La compañía comenzó sus actividades en 1954, heredando los activos y derechos de CNP. Era el contexto en auge del desarrollismo, ahora bajo la guía de los postulados de la CEPAL, donde el Estado continuaría siendo el principal promotor del desarrollo capitalista, a través del fortalecimiento del mercado nacional y la industrialización para substituir las importaciones, de modo que la empresa sería un mecanismo para lograr estos objetivos, ya que sería responsable por ejecutar

su repercusión en la economía brasileña. En efecto, esta última se había vuelto extremadamente vulnerable a las fluctuaciones internacionales, ya que dependía ampliamente del mercado externo para colocar su producción básica y manufacturera, y para abastecer sus necesidades tecnológicas y de materias primas, en especial de petróleo: Brasil importaba en aquel momento aproximadamente 80% de los volúmenes que consumía. Por otro lado, el interés de los grandes grupos económicos, entre ellos los petroleros, se orientaba a los bienes de capital y las materias primas industriales, capaces de mantener una mejor cotización en el mercado mundial.

Como resultado, este modelo contractual consiguió atraer empresas como Shell, Exxon, Texaco y BP, así como las brasileñas Paulipetro, Azevedo Travassos, Camargo Correa, entre otras (ROSADO, BRANDÃO, 2012). En total, participaron 156 compañías extranjeras y 87 nacionales, y se perforaron 51 pozos terrestres y 64 pozos marítimos, siendo solo el campo Merluza, en la Cuenca marítima de Santos, el descubrimiento comercial más importante durante este período. Eventualmente, la Constitución Federal de 1988 prohibió tales contratos (LÓPEZ, 2012).

Por otro lado, López explica que las circunstancias concretas de ser una economía que consume toda su producción, condujeron al establecimiento de una estructura de precios diferente a la de los países productores exportadores: Petrobras generaba su renta a través de los derivados del petróleo en el mercado doméstico, favorecida por su posición monopolística en el sector de refinación, seguido de una política de paridad entre los precios de los derivados nacionales con los precios de aquellos importados, más el cobro de un impuesto único sobre combustibles y lubricantes en los puertos. Por lo tanto, las ganancias de Petrobras consistieron en la tasa de remuneración de la actividad de refinación y en la tasa de remuneración como productor de petróleo, lo que le permitió alcanzar una autosuficiencia financiera, acumulando un superávit de US\$ 51.000 millones entre 1970 y 1995.

En la década de 1990, las élites políticas se adhirieron al pensamiento neoliberal y abogaron por un discurso económico más abierto, dada la “ineficiencia estatal” y la necesidad de crear un nuevo ciclo de inversión, especialmente a través de la privatización de empresas estatales.

La estrategia de privatización supuso una desnacionalización de la economía, y paralelamente, supuso una profunda financierización, una vez que fueron bancos de inversión y otras instituciones financieras, los principales compradores de los capitales brasileños. Concretamente, la privatización fue promovida a través de acciones gubernamentales: el Plan Nacional de Desestatización (PND). El primero de ellos fue parte de una estrategia del

presidente Fernando Collor de Mello⁵⁷, el Plano Collor, para estabilizar el aumento constante de los precios de la economía nacional. Sin embargo, este objetivo sólo sería alcanzado más tarde, en el marco de la implementación del Plan Brady y el Plan Real, y con el avance de las privatizaciones con el II PND (RODRIGUES, JURGENFELD, 2019).

Sin embargo, para que la industria petrolera entrara en esta lógica, era necesario modificar la Constitución Federal. Bercovici (2011) explica que se necesitaron dos enmiendas constitucionales para lograr este objetivo: La Enmienda n° 6/1995, que cambió la orientación nacionalista del texto original, oponiéndose a la orientación constitucional brasileña de 1934. En resumen, fue derogó el artículo 171 que daba preferencia obligatoria a las empresas brasileñas con capital nacional, eliminando la distinción entre capital nacional y extranjero. Y la Enmienda n° 9/1995, que eliminó del artículo 177, y con él la obligación de Petrobras ser el único ejecutor del monopolio, aunque se mantuvo el monopolio de la Unión sobre el petróleo, que puede explotarlo directamente o mediante concesiones a empresas estatales o privadas, incluida aquellas de capital extranjero.

Así, las enmiendas promovieron un nuevo marco regulatorio petrolero: la Ley 9.478/1997, o Ley del Petróleo. Entre las principales novedades instituidas por esa ley se encuentra la creación del Consejo Nacional de Política Energética (CNPE) y la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), responsables por la definición de las políticas públicas para el sector, así como por la implementación de dichas políticas y su regulación, respectivamente.

Otra innovación fue el establecimiento de participaciones gubernamentales y para terceros, nuevos mecanismos impositivos de captación de la renta petrolera, ya que hasta entonces sólo existía la regalía. La Ley de Petróleo determinó que las empresas concesionarias dedicadas a las actividades *upstream* de petróleo y gas natural deberán pagar: bonos, regalías, participaciones especiales y pagos por ocupación o retención de áreas, como puede observarse brevemente en el Cuadro 9.

La ANP ejecutó el fin del monopolio de la Petrobras a través de Rondas de Licitación, las cuales son ejecutadas por la Agencia después de la autorización del CNPE. En las licitaciones se ofrecen áreas para realizar actividades *upstream*, en régimen contractual de concesión. Este tipo de contrato –muy común en industria petrolera internacional, desde sus

⁵⁷ Del *Partido de Reconstrução Nacional*, PRC, (hoy *Partido Trabalhista Cristão*, PTC). En diciembre de 1992, en las vísperas del fin de un juicio político (*impeachment*) en su contra, Collor renunció, llevando a su vicepresidente Itamar Franco, del *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), a la presidencia, hasta el primero de enero de 1995.

primeros años— se caracteriza porque el petróleo extraído es de propiedad de la empresa operadora, que recibió la concesión. Por lo tanto, ella puede disponer libremente del recurso, después del pago de las regalías y demás tributos correspondientes. Al mismo tiempo, la ANP autorizó que las actividades *downstream*, todas ellas llevadas a cabo exclusivamente por la empresa estatal brasileña, pasaran a estar disponibles para inversiones del capital privado nacional y/o internacional, con o sin asociación con Petrobras.

Cuadro 9. Participaciones gubernamentales en Brasil según la Ley de Petróleo de 1997

Bonos (en portugués <i>bônus de assinatura</i>) (Artículo 46)	Tendrá su valor mínimo establecido en la convocatoria, y corresponde al pago ofrecido en la propuesta para obtener la concesión, y debe pagarse al momento de la firma del contrato.
Regalías (Artículo 47)	Se pagarán mensualmente, en moneda nacional, a partir de la fecha de inicio de la producción comercial de cada campo, en una cantidad correspondiente al diez por ciento (10%) de la producción de petróleo o gas natural. Igualmente, la ley prevé que, a partir de los riesgos geológicos y otros factores relevantes, la ANP puede proporcionar en la convocatoria de la licitación una reducción de al menos cinco por ciento (5%) de la producción. Los criterios para calcular las regalías son establecidos por decreto presidencial, dependiendo de variables como precio de mercado, especificaciones del producto y ubicación del campo. Así mismo, en el caso específico del gas, su quema en <i>flares</i> y cualquier otra forma de desperdicio que impida su comercialización, se incluirá en el volumen total producido para calcular la regalía adecuada. Los recursos provenientes del pago de regalías será distribuido, con base en los cálculos de los importes adecuados, porcentaje, localización del pozo, entre los beneficiarios (Unión, Estados y Municipios) y según los criterios establecidos en los artículos 48 y 49.
Participación Especial (Artículo 50)	La convocatoria de la licitación y el contrato de concesión establecerán que en los escenarios de un gran volumen de producción o de grande rentabilidad, habrá un pago de participación especial, a ser reglamentado en decreto presidencial. Este pago será determinado a partir de los ingresos brutos, restando las regalías, las inversiones en actividades primarias, costos operacionales, y la depreciación y los tributos previstos en la ley en vigor.
Pagos por ocupación o retención de áreas (Artículo 52)	El contrato de concesión para producción en tierra incluirá una cláusula que determine el pago a los propietarios de una participación equivalente, en moneda, a un porcentaje que varía entre cinco décimas (0,5) y un por ciento (1%) de la producción del hidrocarburo, a criterio de la ANP. Ese valor se distribuirá en proporción a la producción realizada en propiedades regularmente demarcadas en la superficie del bloque.

Fuente: ANP (2019), Ley 9.478/1997.

Estos procesos comenzaron con la Ronda Cero, en la cual los derechos de la Petrobras previos a la promulgación de la Ley de 1997 fueron reconocidos. Entre los cambios efectivos, se destacó la migración para la figura de contratos de concesión de los pozos ya en producción.

De esta forma, comenzaba a configurarse un mercado nacional abierto, pero con una prominente participación de la empresa estatal en las actividades *upstream*.

Además, para atraer a las grandes petroleras internacionales y estimular la industria nacional vinculada a la petrolera, se estableció, a través del Decreto 3.161/1999, un régimen aduanero especial de exportación e importación de bienes necesarios para la exploración y extracción de petróleo y gas, Repetro⁵⁸ en sus siglas en portugués (MENDES; TEIXEIRA, 2014). El régimen consiste en tres tratamientos fiscales distintos: devolución, impuesto a la exportación y admisión temporal. Esta medida fue defendida como un incentivo fiscal, dadas las condiciones del mercado internacional en la época: el precio del barril oscilaba en niveles inferiores a los US\$ 20,00.

Todos los cambios descritos hasta ahora fueron promovidos durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, del *Partido da Social Democrática Brasileira* (PSDB), especialmente durante su primer mandato (1995-1998). Al final del segundo, en 2002, la ANP había realizado cuatro rondas de licitaciones, además de la Cero.

El plan inicial de Cardoso era privatizar la empresa petrolera estatal, Petrobras, pero la aprobación de la Ley de Petróleo estuvo condicionada al compromiso de no hacerlo. Así, dada esa limitación, el gobierno promovió lo que Bercovici (2011, p. 254) denominó “una privatización parcial”, una estrategia no *stricto sensus*, diferente de la llevada a cabo con la empresa Vale do Rio Doce. Se vendieron aproximadamente 180 millones de acciones de la compañía que estaban bajo el control de la esfera pública Federal, valiéndose del estatuto fundacional de la compañía: de capital mixto. Como resultado, la participación de la Federación cayó del 80% al 32,5% del capital social total y al 55,71% del capital con derecho a voto (RIBEIRO; NOVAES, 2014).

Igualmente, se promovió un cambio en el modelo organizativo de la Petrobras. El modelo original se caracterizaba por la integración vertical y la especialización –junto a los objetivos estratégicos de control de costos, búsqueda de la autosuficiencia y el posicionamiento en la frontera tecnológica internacional en la producción de hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas. La reorganización realizada en 2000 transformó las antiguas superintendencias en unidades de negocio, dándoles mayor autonomía de la administración central. Estos cambios buscaban favorecer los resultados económicos y financieros, para aumentar los dividendos de los nuevos accionistas, principalmente extranjeros (RIBEIRO; NOVAES, 2014).

⁵⁸ Desde entonces el régimen ha pasado por varios cambios que han permitido, entre otros, extender su validez. La última modificación de 2017 llevó su validez hasta el 31/12/2040.

Durante el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva del *Partido dos Trabalhadores* (PT), se buscó privilegiar a las industrias nacionales vinculadas a la petrolera, como una estrategia para estimular a los capitalistas nacionales y frenar las políticas liberalizadoras del período anterior. Así, en 2003, fue lanzado el Programa Nacional de Movilización de la Industria del Petróleo y Gas Natural (Prominp), vinculado a la política de Contenido Local (CL), ya prevista en la Ley del Petróleo. Este programa buscaba expandir la participación de proveedores locales de bienes y servicios, especialmente grandes contratistas, para ubicarlos en niveles globales de competitividad, así como para generar empleos e ingresos para la economía nacional (RIBEIRO; NOVAES, 2014; PROMINP, 2013).

Por lo tanto, desde la Quinta Ronda de Concesiones, en 2003, el contenido local se convirtió en uno de los principales criterios de evaluación para elegir a las empresas ganadoras en las rondas de licitación (Cuadro 10). Consecuentemente, en esa ronda el CL mínimo requerido en la etapa de exploración paso para el 79%, y en la etapa de producción al 86%, siendo que, en la Cuarta Ronda, aún en el gobierno de Cardoso, estos porcentajes fueron del 39% y 54% respectivamente (ANP, 2018).

A pesar de estas políticas públicas, y de la reaproximación de la Petrobras a los intereses del gobierno federal, el modelo de concesión no fue alterado. De hecho, durante los dos períodos de Lula (2003-2010), se llevaron a cabo cinco rondas (de la Quinta a la Décima, sin considerar la Octava⁵⁹), entre los cuales, 645 bloques, terrestres y marítimos, fueron otorgados, cubriendo un área de 322.898 km², lo que representó un aumento considerable en comparación con los 88 bloques y 176,652 km² de área otorgada en las cuatro rondas realizadas bajo el gobierno de la Cardoso. Sin embargo, desde la Sexta hasta la Décima ronda, el número de empresas nacionales ganadoras superó al de las empresas extranjeras, con excepción de la Quinta Ronda, donde se observó la lógica de las primeras: mayores victorias del capital extranjero (ANP, 2018).

A pesar de la quiebra del monopolio de la Petrobras, y de que la misma fuera tratada con las mismas condiciones que a las empresas privadas durante las rodadas de licitación, en la práctica, las empresas privadas optaron por participar en asociación con estatal, y así disminuir posibles riesgos y aprovechar el conocimiento tecnológico y geológico *offshore* que esta poseía. Entre las licitaciones promovidas desde 1999 hasta 2010, participaron 79 empresas, de las

⁵⁹ Esta ronda se llevó a cabo el 28y 29/11/2006, y fue suspendida por orden judicial el día 28. En diciembre de 2012, el CNPE ordenó a la ANP que comenzara el proceso de cancelación, que entró en vigencia en febrero de 2013.

cuales, 39 eran de origen brasileño y 40 de origen extranjero, provenientes de 21 países (LÓPEZ, 2012).

Cuadro 10. Principales criterios de evaluación en las licitaciones de concesiones en Brasil.

Criterios	Características
Programa Exploratorio Mínimo (PEM)	Propuesta presentada por la empresa oferente, que debe incluir las condiciones fiscales aplicables a cada etapa, previamente planificada, de exploración, desarrollo y producción; así como un programa de trabajo mínimo compuesto por datos sísmicos a ser adquiridos y un número mínimo de pozos a ser perforados.
Bono de firma de contrato	Valor monetario ofrecido por el oferente a la autoridad correspondiente del país anfitrión para obtener la concesión, el cual no puede ser inferior al valor mínimo preestablecido por dicha autoridad. El pago se realiza en un periodo posterior (meses) a la firma del contrato.
Cláusula de Contenido Local (CL)	Es un porcentaje mínimo de servicios y bienes nacionales que deben ser contratados, y que deben estar explícitos en los planes de exploración y producción. Cuánto más alto sea el porcentaje ofrecido, mayores serán las ventajas de la empresa en la licitación. Sin embargo, a partir de 2017, el CL no se considera más un criterio determinante.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosado y Brandão (2012)

4.1.2 El Pre-sal y el comienzo del régimen mixto

El descubrimiento de las reservas de petróleo localizados en aguas ultra profundas, en la llamada “*camada do pré-sal*” en la cuenca marítima de Santos, en 2005, representó una oportunidad para promover un debate en torno a la actualización del marco contractual.

Pero antes, es importante dimensionar las características que hacen del Pre-sal un desafío tecnológico de gran escala, y uno de mayores descubrimientos de yacimientos petroleros *offshore* de los últimos años. Las reservas están depositadas debajo de una camada de sal de 2.000 metros de espesura (Figura 23), que se formó cuando el actual subcontinente suramericano y el continente africano estaban juntos, formado la antigua Gondwana. Las reservas están compuestas por petróleo ligero, de alta calidad y valor comercial, así como gas natural; cuyas reservas económicamente viables aún no se han determinado con precisión. Tanto el modelo geológico que permitió el descubrimiento, como la tecnología que viabilizó su descubrimiento y actual explotación, son resultado de las constantes inversiones e investigaciones que Petrobras lleva a cabo desde su fundación en la década de 1950, junto con universidades y otros centros nacionales de pesquisa (PETROBRAS, 2020b).

Para Sauer (2013, 2016) la comprobación del modelo geológico de la Petrobras con este descubrimiento, disminuyó considerablemente el riesgo exploratorio en las cuencas marítimas del sudeste brasileño, aumentando su potencial de inversión, por lo tanto, el próximo paso debió

ser el cálculo más preciso de las reservas del polígono del Pre-sal. Según el especialista, hasta aquel momento, Petrobras había encontrado 20.000 millones de barriles en territorio brasileño, y consumido 5.000, restando 15.000 millones en reservas comprobadas. La posibilidad de que el Pre-sal aumentara el nivel de las reservas, sumando entre 50.000 o 300.000 millones de barriles, colocaría a Brasil entre las grandes economías productoras y exportadoras de petróleo, junto a los integrantes de la OPEP, EE.UU., Rusia y México.

Figura 23. Características y localización del polígono del Pre-Sal

Fuente: Petrobras (2020b)

Las condiciones del mercado internacional, precios por encima de los US\$ 50/bbl, fortalecieron la postura del gobierno de proponer una nueva figura contractual que permitiera, entre otras cosas, aumentar la proporción de renta apropiada por los cofres públicos a partir de las actividades *upstream*. El expresidente Lula designó una comisión para elaborar una propuesta, y en 2009 se presentaron los proyectos de ley para reformar la legislación petrolera. El Cuadro 11 presenta las leyes sancionadas en aquel contexto y sus características principales. El modelo que fue finalmente escogido fue el contrato de producción compartida –o *partilha de produção* en portugués– el cual había sido propuesto inicialmente en 2002, cuando el riesgo exploratorio y las dificultades técnicas justificaban dicho modelo (SAUER, 2013).

Cuadro 11. Características principales del marco legal y regulatorio del Pre-sal

Ley N° 12.351 de 12/2010	Instauró el modelo de producción compartida para las actividades de exploración y explotación en las áreas Pré-sal. Se requiere la participación de la Petrobras con al menos 30% en cada consorcio. También, se formó un Fondo Social , alimentado por los recursos generados en estos contratos. Los recursos serán destinados a la educación, cultura, ciencia y tecnología, sustentabilidad ambiental y para el combate a la pobreza.
Ley N° 12.304 de 08/2010	Creó Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) empresa pública que representará los intereses del gobierno federal y se encargará de gestionar los contratos de producción compartida.
Ley N° 12.276 de 06/2010	Estableció el contrato de asignación onerosa (en portugués, <i>cessão onerosa</i>) con Petrobras. A través de este, la empresa recibió el derecho de explotar el petróleo y gas en algunas áreas del Pre-sal, hasta un máximo de 5.000 millones de barriles en reservas. En paralelo, la empresa fortaleció su capitalización.

Fuente: Elaboración propia a partir de López (2012)

Después de la aprobación de estas leyes en 2010, comenzó el período actual de regulación o contratación mixta, donde coexisten el modelo de concesión, para áreas fuera del polígono del Pre-sal, y el modelo de producción compartida, además de la asignación onerosa. La diferencia entre los dos primeros radica en la propiedad del recurso. En la concesión, como ya definimos, la propiedad se ejecuta en la boca del pozo, donde la compañía toma posesión del petróleo y descuenta regalías y otras participaciones gubernamentales. Ya en la producción compartida, el petróleo es formalmente propiedad del Estado, el operador recibe una parte (en especie) para cubrir sus costos de producción, y la porción restante, el excedente, se divide entre ambos (SAUER, RODRIGUES, 2016).

La asignación onerosa, a su vez, fue un mecanismo que permitió al gobierno de Lula aumentar la participación del gobierno federal en el capital de la Petrobras, otorgando a la empresa los derechos, durante 40 años, de los bloques: Tupi Sul, Florim, Tupi Nordeste, Guara oriental, Franco e Iara. La compañía pagó una contraprestación obtenida en el mercado de valores. El Estado participó en esta operación y, en consecuencia, aumentó su porcentaje de accionario, alcanzando el 64% del capital con derecho a voto y el 47% del capital social (RIBEIRO; NOVAES, 2016).

En 2013, el Decreto N° 8.063, del primero de agosto, instauró oficialmente la Pre-sal Petróleo S.A. (PPSA), y en agosto, la Ley 12.858 destinó el 50% de la recaudación de las regalías, 50% del Fondo Social, y los ingresos de la PPSA, para las áreas de la salud y la educación. Finalmente, en octubre se llevó a cabo la primera Ronda de Producción Compartida del Pre-sal, durante el primer mandato de la expresidenta Dilma Rousseff, del PT. Solo el bloque Libra fue subastado, y lo ganó un consorcio formado por Petrobras (40%), Total (20%), Shell (20%), CNOOC (10%) y CNOCD (10%) (PPSA, 2018).

La celebración de esta operación provocó un debate nacional. Entre los principales temas criticados y defendidos, se destacó el tema de la obligación de la Petrobras de participar como operador, lo que haría imposible la participación de cualquier otra empresa (nacional o extranjera) que no pudiera cerrar un acuerdo con la empresa estatal para formar un consorcio. También, se juzgó la capacidad financiera de Petrobras para financiar las inversiones necesarias de manera unilateral; capacidad cuestionada por el mismo gobierno de Dilma.

En noviembre de 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley N ° 13.365, sancionada por el expresidente Michel Temer⁶⁰, del MDB. Esta produjo un cambio en las reglas de exploración y explotación de los bloques localizados en el área del Pre-sal: Petrobras continúa teniendo la preferencia para llevar a cabo estas actividades en nombre del interés nacional, debiendo manifestarse en las vísperas de la licitación, pero, también puede decidir no hacerlo, dejando el camino libre para otras empresas hacer sus ofertas, solas o en consorcio.

Sin embargo, Sauer y Rodrigues (2016) han demostrado, con base en modelos económicos y financieros, que el régimen de producción compartida aplicado en la licitación de Libra, no es el régimen más atractivo para asegurar una mayor apropiación de la renta producto de la explotación de dicho campo. Entre los modelos actualmente vigentes, el de producción compartida solo es ventajoso cuando los factores “altos precios internacionales” (entre US\$ 75 y US\$ 100) y “grandes reservas” convergen, de lo contrario, el modelo tradicional de concesión es capaz de generar más ingresos para el Estado. Sin embargo, el estudio también simuló otros modelos exploratorios, algunos de ellos no utilizados en el país, y concluyó que el que garantiza la mayor recaudación de rentas es el régimen de servicio, con o sin incentivos, una forma contractual que sería efectiva a través de la contratación directa de la empresa estatal, Petrobras, lo que permitiría la plena propiedad de las reservas y la producción (SAUER, RODRIGUES, 2016).

Sauer (2013) también advirtió que los dos modelos contractuales, principalmente de concesión, promueven y fortalecen una lógica microeconómica, sustentada en la extracción y monetización de las reservas en corto plazo, siguiendo los intereses y planes individuales de las empresas y consorcios. La única forma de contrarrestar esta lógica sería con una política pública estratégica, con una frente externa y geopolítica que busque fortalecer la visión de los países productores y exportadores periféricos, agrupados en la OPEP y Rusia, lo que hoy ya se conoce como la alianza OPEP+, para mantener los precios en niveles justos tanto para los productores como para los consumidores; de esta forma, sería posible una mayor recaudación de renta para

⁶⁰ Vicepresidente de Rousseff, asumió la presidencia luego del juicio político realizado contra ella, en agosto de 2016.

promover un desarrollo socioeconómico, que satisfaga los intereses y las diversas necesidades de la población brasileña.

Después de la licitación de Libra, se realizaron dos licitaciones de producción compartida en 2017 (segunda y tercera), dos en 2018 (cuarta y quinta) y una en 2019 (sexta). Empresas extranjeras, *majors*, también comenzaron a ser operadoras en el polígono del Pre-sal: BP, Ecopetrol, Equinor, ExxonMobil y Shell; con empresas consorciadas como Chevron, CNODC, CNPC, CNOOC, Petrogal, QPI, Repsol y Total. En el Cuadro 11 están resumidos esas licitaciones, así como las Rondas de Concesión. Incluye también el esquema de la Oferta Permanente.

La Oferta Permanente es una metodología innovadora para licitar pozos de exploración y áreas con producción marginal bajo contratos de concesión, específicamente para empresas de pequeño y mediano porte. De esta forma, se diversificaría aún más el sector *upstream* nacional. Las áreas que se colocan en este esquema se caracterizan por haber sido contratadas en otras licitaciones y no recibieron inversiones –provocando su devolución a la ANP–, o nunca fueron contratadas.

Es importante resaltar que, la 14ª Ronda de Licitación de Concesiones es el marco del regreso de las *majors* al Brasil, siendo el regreso de la ExxonMobil uno de los más emblemáticos. Esta tendencia se extendió para la 2ª y 3ª Ronda de Pre-sal, y las consecuentes. Es una respuesta positiva de los capitalistas extranjeros a las medidas de reducción de impuestos y la flexibilización de exigencias como el contenido local, el cual, entre la 13ª y 14ª ronda de licitaciones de concesión, sufrió una contracción de 53% tanto para la fase de exploración, como para la fase de explotación (Cuadro 12). Son las primeras licitaciones del gobierno del expresidente Michel Temer.

La ANP fue responsable porque los mecanismos que buscaban promover la multiplicación de la productividad del trabajo nacional –el contenido local, por ejemplo– fueran reducidos, mientras que los bonos asociados a la firma de los contratos aumentaron considerablemente, incluso en las licitaciones de concesiones (EPE, 2017). Esto se debe a una instrumentalización de la industria petrolera para responder a las dificultades del gobierno federal en corto plazo, y al mismo tiempo, de crear un ambiente de negocios más alineado al mercado. Así, la promoción de continuas licitaciones a partir de 2013, permitieron la recaudación de R\$ 59.719,26 millones, entre los bonos de las licitaciones del Pre-sal (producción compartida) y de otras áreas (concesión, oferta permanente) (Cuadro 12).

Cuadro 12. Resultados agregados de las licitaciones de Concesión/Oferenda Permanente y Producción Compartida, entre 2013 y 09/2019

Concesión	11^a	12^a	13^a	14^a	15^a	16^a
Año	2013		2015	2017	2018	2019
Pozos contratados/ Pozos ofertados	49%	30%	14%	13%	32%	33,33%
Área ofertada (km ²)	155.813	163.917	122.215	122.616	94.602	29,3
Área <i>onshore</i> contratada (km ²)	64.998	47.428	32.105	16.858	0	--
Área <i>offshore</i> contratada (km ²)	35.374	0	1.513	8.153	16.400	
Empresas vencedoras nacionales	12	8	11	10	2	1
Empresas vencedoras extranjeras	18	4	6	7	10	9
Contenido Local promedio – Etapa de Exploración	62%	73%	73%	39%	18%	
Contenido Local promedio – Etapa de Explotación	76%	84%	80%	43%	30%	
Bonos recaudados (millones R\$)	2.480,17	154,29	121,03	3.841,00	8.014,55	8.915,92

Producción Compartida	1^a	2^a	3^a	4^a	5^a	6^a
Año	2013	2017		2018		2019
Pozos contratados/ Pozos ofertados	100%	75%	75%	75%	100%	
Área ofertada (km ²)	1.548	663	7.314	4.232	2.865	
Área contratada (km ²)	1.548	656	6.131	3.521	2.865	4.475,68
Empresas vencedoras nacionales	1	1	1	1	1	1
Empresas vencedoras extranjeras	4	6	5	6	7	1
Contenido Local promedio – Etapa de Exploración	37%	40,75%	18%	18%	18%	
Contenido Local promedio – Etapa de Explotación	55%	46,25%	30%	30%	30%	
Bonos recaudados (millones R\$)	15.000	3.300	2.850	3.150	6.820	5.050

1º Ciclo de la Oferta Permanente – 10/09/2019	
Pozos de Exploración	
Pozos contratados/ Pozos ofertados	5,5% o 33 pozos de 600
Bonos recaudados (millones de R\$)	15,32
Previsión de inversión (millones de R\$)	309,8
Áreas con Acumulaciones Marginales	
Pozos contratados/ Pozos ofertados	85% o 12 áreas de 14
Bonos recaudados (millones de R\$)	6,98
Previsión de investimentos (millones de R\$)	10,5

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2019).

Esa estratégica cortoplacista –de captar una renta externa a la economía nacional con la figura de los bonos– también puede ser entendida por la crisis económica que el país atravesaba. A partir de 2013 el PIB nacional comenzó contraerse, y sólo se recupera en 2017, cuando comienzan a observarse tímidas variaciones porcentuales interanuales positivas, próximas a 1% (Figura 24).

Figura 24. Crecimiento del PIB brasileño (% anual), 1989-2018.

Fuente: Banco Mundial (2019)

En 2019, se llevó a cabo una licitación especial: el volumen excedente de la asignación onerosa. Negociaciones informales entre el gobierno federal y Petrobras iniciaron algunos años atrás, pero se organizaron a partir de enero de 2018, con la formación de una Comisión Interministerial, que también favoreció la negociación con el Congreso, ya que su autorización es necesaria para viabilizar la división de los recursos económicos obtenidos a partir de la licitación de los volúmenes excedentes.

Como ya mencionamos, con la asignación onerosa, la Unión le transfirió a Petrobras 5.000 millones de barriles del Pre-sal, a través de un contrato con características específicas y regalías menores, en 2010. Sin embargo, después de una serie de inversiones posteriores en perforación e infraestructura, Petrobras comenzó a explotar exitosamente el campo de Buzios en 2018, y declaró la comercialidad de más nueve campos. Esos anuncios, además de los estudios de la ANP, reforzaron la tesis del volumen excedente, el cual se estima en, por lo menos, 10.800 millones de barriles (EPE, 2018).

Finalmente, después de una sucesión de negociaciones entre diputados, senadores, gobernadores y alcaldes de estados y ciudades petroleras, además del gobierno Jair Bolsonaro⁶¹ y la Petrobras, en noviembre de 2019 se realizó el certamen. Fueron ofrecidas cuatro áreas de desarrollo en la Bacia de Santos: Atapu, Búzios, Itapu y Sépia, para ser explotadas en condiciones de producción compartida con la Petrobras. En total, se esperaba recaudar en bonos

⁶¹ Elegido en 2018 para gobernar el período 2019-2022, ganó afiliado al *Partido Social Liberal*, PSL. En noviembre de 2019 abandona el PSL para fundar su propio partido, proceso que no ha dado resultado, por lo que actualmente está “sin partido”, lo cual dificulta su capacidad de negociación con el Congreso, donde cohabitan numerosos partidos y asociaciones de ellos (*blocos*).

R\$ 106.500 millones, así como una participación activa de empresas extranjeras. El resultado fue decepcionante: se obtuvieron R\$ 70.000 millones en bonos, y sólo dos áreas fueron contratadas: Búzios, por un consorcio entre Petrobras (90%), CNODC y CNOOC (5% c/u); e Itapu, contratado únicamente por Petrobras (EPE, 2019b).

Los resultados de las licitaciones realizadas en 2019, principalmente la 16ª ronda de concesiones (10/10), 1ª del excedente de la asignación onerosa (06/11) y la 6ª de producción compartida (07/11), no resultaron como el gobierno federal y su gabinete económico lo esperaba, lo cual reforzó la discusión sobre la necesidad de “perfeccionar” el marco legal vigente, así como las características de las licitaciones, que ahora se caracterizaban por sus “bonos exorbitantes” de miles de millones de Reales. Algunas voces influyentes, como la del director general de la ANP, Décio Oddone, se muestra a favor del uso exclusivo de la concesión, y explica porque:

(...) no regime de concessão existe royalties e participação especial. O que poderia ser colocado é: para as áreas de grande potencial, que poderiam ser licitadas em partilha, criar uma participação especial adicional, e aí deixa o parlamento discutir como fica essa divisão. (...). Uma sugestão é que seja uma participação especial calculada na forma que é calculada a alíquota de partilha, variável com produtividade de poço e preço de petróleo. Com isso a gente mantém a simplicidade do contrato de concessão sem correr o risco de ter questionada a carga fiscal nos projetos de maior competitividade. (ODDONE, 2019, p. 5).

Según el director general de la ANP, la carga fiscal de los diferentes tipos de contratos es la siguiente: 75% para los contratos de producción compartida, 85% para la asignación onerosa, y entre 55 y 60% en las concesiones. Por lo tanto, los proyectos más rentables, más atractivos para los grandes inversionistas, son los que tienen una mayor carga tributaria. Es un paradigma clásico que busca apenas maximizar la captura de renta por parte del Estado. El objetivo del sector público no puede ser “transformar una industria nacional en un simple mercado de licencias de explotación”, en eso estamos de acuerdo con Oddone, pero la estrategia tampoco puede ser únicamente pro mercado.

Según una Nota Técnica de Ildo Sauer y Guilherme Estrelha de 2019 –ex directores de la Petrobras al momento de la descubierta del Pre-sal–, los volúmenes excedentes de la asignación onerosa, 15.200 millones de barriles aproximadamente, brindan la oportunidad de corregir el camino justamente pro mercado que el país está llevando, y trazar una nueva estrategia de soberanía, que maximice la riqueza obtenida por esos cuantiosos recursos para la educación y otros sectores prioritarios para la sociedad brasileña.

A través de un método de simulación de escenarios técnicos y financieros –similar al método usado por Sauer y Rodrigues (2013)–, determinaron que el escenario más

económicamente favorable para la empresa y para los cofres públicos, sería la contratación directa de la Petrobras para continuar explotando los recursos de esas áreas, dejándole al Estado, dueño de los recursos excedentes, la prerrogativa de controlar el ritmo de la producción. La posibilidad de negociar en el mercado internacional reafirma la necesidad de crear una política petrolera externa que dialogue y negocie directamente con la OPEP+, de esta forma, se evitaría que el país fuera un mero rehén en una posible guerra de precios, o en cualquier potencial conflicto geopolítico vinculado a este recurso.

No obstante, Bolsonaro, y su proximidad ideológica con el presidente de los EE.UU., Donald Trump, dificultan la viabilidad de esta estrategia, principalmente en el punto que aconseja la aproximación con la OPEP+. Desde el gobierno Temer, Brasil está negociando su ingreso en la OCDE, lo que implicaría la defensa de un paradigma de mercado petrolero completamente distinto: más alineado a los intereses de las grandes economías importadoras de combustibles fósiles.

4.1.3 Profundizando la liberalización de la industria petrolera

En primer lugar, explicaremos los eventos que llevaron a la actual situación o disputa por el mercado de combustibles líquidos y derivados de petróleo y gas natural.

El gobierno de Dilma Rousseff adoptó una política de control de precios de los derivados diésel, gasolina y GLP para el mercado interno, en un contexto que también se caracterizaba por la tendencia a la baja de los precios internacionales del petróleo, y la devaluación del tipo de cambio. Petrobras, que ya tenía una capacidad de refinación insuficiente para abastecer el mercado nacional, tuvo que asegurar la demanda de combustible a través de las importaciones a precios más altos que sus precios internos (Figura 25).

Según los cálculos de Almeida, Oliveira y Losekann (2015, p. 554-555), las pérdidas directas, producto de esta práctica, totalizaron R\$ 21.000 millones, en el período 2011-2014. Además, con la importación, la compañía dejó de recibir aproximadamente R\$ 98.000 millones cuando el precio interno fue más bajo que la referencia internacional. Esta situación generó más endeudamiento para la empresa estatal, en un monto equivalente al monto de las pérdidas hasta 2014.

En octubre de 2016, el gobierno de Temer estableció que la política de precios de los combustibles líquidos (gasolina y diésel) se alinearía con los precios internacionales, a través de ajustes mensuales. Sin embargo, en julio de 2017, un nuevo cambio permitió el reajuste

diario (EPE, 2018), aumentando las posibilidades de que la volatilidad internacional afecte el mercado interno en corto plazo (Figura 26).

Figura 25. Evolución de la cotización de la Gasolina y el Diesel (2008 - 2014)

Leyenda: encima, el área roja representa la acotación en el *US Golf* (USG); y, en azul, el Precio Interno Produtor (PI). Debajo, el área roja representa la acotación en el USG; en azul, el precio interno hasta 2012; y en gris, o PI S-500 (Diesel común) e en verde el PI S-10 (biodiesel).

Fonte: MME (2015)

Figura 26. Evolução das Cotações de Gasolina e Diesel (2014 - 2018)

Legenda: ver a Figura 25.

Fonte: MME (2018)

Este contexto conduziu a uma huelga en el sector del transporte. En primer lugar, los incentivos para la adquisición de camiones crecieron en paralelo con expansión de la economía nacional en la primera década del siglo XXI, y se mantuvo hasta mediados de 2015 (EPE, 2018), sumados a la baja demanda por el servicio de transporte, época de demanda reprimida por mercancías debido a los años de recesión y estancamiento socioeconómico (2013-2017);

llevaron el estallido de la huelga de los camioneros en mayo de 2018, dejando al país a una parálisis total.

Un subsidio de R\$ 0,30 para el diésel fue una de las principales medidas que permitió el final de la huelga. Meses después, el subsidio disminuyó a medida que cayeron los precios internacionales del combustible, sin embargo, esto había sido suficiente para estimular la producción nacional de diésel, con un aumento acumulado del 10% entre julio y agosto de 2018 (10 millones de barriles) en comparación con el mismo período de 2017. Petrobras, como mayor productora nacional de derivados, fue la principal responsable, mientras que los importadores disminuyeron su participación, un 38% (14 millones de barriles) en el mismo período. En consecuencia, hubo una contracción en la producción nacional de gasolina, aumentando los precios de y la rentabilidad de los combustibles competitivos: el etanol (EPE, 2018).

En el primer semestre de 2019, las refinerías nacionales –que tienen la capacidad de refinar 2,4 millones de bbl/d– mantuvieron un factor de capacidad 75%, semejante al factor de los últimos dos años: 75,8% y 76,2% (ANP, 2019, EPE, 2019a). Este valor, menor al histórico 90% de capacidad que se observó hasta 2015, abrió un porcentaje del mercado interno para las empresas importadoras de derivados (Figura 27). En ese sentido, siguiendo las directrices del Plan de Desinversiones, parte fundamental del Plan de Gestión y Negocios 2018-2022, Petrobras anunció la venta de ocho de sus refinerías, con capacidad de procesamiento de 1,1 millones de bbl/d (EPE, 2019a).

Figura 27. Factor de uso de las refinerías nacionales (%) y producción e importación de gasolina A y Diesel A (miles de bbl/d)

Fuente: EPE (2019a)

El plan de enajenación de los bienes y negocios de la Petrobras, apuntan, según sus planificadores –donde se destacan los últimos presidentes de la estatal, Pedro Parente y el actual Castelo Branco–, a reducir el endeudamiento, capitalizar la empresa y priorizar las inversiones en las actividades *upstream*, principalmente en las áreas localizadas en aguas profundas nacionales, en el polígono del Pre-Sal, abandonando aquellos negocios con tasas de rentabilidad más bajas, y/o no asociados a las actividades primarias de exploración y explotación.

Así, desde 2017, la estatal está en planes de negociación o ya ha vendido:

- ✓ Los activos de logística de transporte, principalmente los gasoductos, como el TAG, y su participación en el Gasbol.
- ✓ Las filiales de sus estaciones de servicio y de distribución de combustible, en territorio nacional y extranjero, como la BR Distribuidora, Liquigás y Ultragaz.
- ✓ Participaciones (acciones) en el sector de petroquímico de algunos estados, como la Compañía Petroquímica de Pernambuco y la Compañía Integrada Textil de Pernambuco; y de fertilizantes, negociando la Araucária Nitrogenados S.A. con la compañía rusa Acron.
- ✓ Participación en campos *offshore* productivos: 25% de Roncador, vendidos para Equinor, 35% de Lapa para Total y 22,5% del área Iara, que contiene los campos Sururu, Berbigão y Oeste de Atapu, en el Pre-sal de la cuenca de Santos.
- ✓ Anuncio de venta de participaciones y activos en otros países, como PO&GBV en Nigeria, y otros localizados en el Golfo de México.

Muchos de esos activos, principalmente los que están en territorio brasileño, están siendo vendido para empresas extranjeras, lo que representa una desnacionalización de los capitales, y aumenta la posibilidad de transferencia de lucros para fuera del país.

No obstante, los procesos de desinversión de la Petrobras en el sector de refinación y de gas natural, merecen un análisis más detallado, dada la fuerte participación de la clase reinante brasileña en ellos. El gobierno federal, desde la salida de la expresidenta Dilma Rousseff, presiona por una economía más liberalizada, con menos presencial del Estado y sus empresas públicas. Ese discurso recuerda al neoliberalismo que el país experimento en la década de 1990, cuando varias empresas estatales fueron privatizadas; ahora regresa con una doble estrategia: promover nuevas privatizaciones –la Eletrobras es un objetivo prioritario–, así como nuevos mercados menos regulados para las refinerías y el gas natural, y todas las actividades asociadas en su cadena de valor.

La Resolución del CNPE n° 9/2019 estableció las directrices para el fomento de la libre competencia en el sector de refino del país, incluyendo entre ellas, la recomendación de que Petrobras llevara a cabo de forma completa la venta de sus activos incluidos en el Plan de

Desinversión, quedando prohibida su participación como socia y promoviendo una amplia participación de grupos económicos distintos. La resolución estaba alineada con las exigencias del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), una autarquía del Ministerio de la Defensa que cuida por la promoción de una economía de libre competencia, creada en 2011 (EPE, 2019a).

El paso siguiente fue dado por el CADE: se abrió una investigación contra Petrobras por posibles abusos de poder decurrentes de la postura dominante de la estatal en el mercado de refino nacional. Presionada, Petrobras se comprometió a alienar los activos que había sido colocados en venta hasta 2021, y no negociar activos potencialmente competidores con un mismo inversionista. En consecuencia, se suspendió el proceso investigativo.

Finalmente, El Supremo Tribunal Federal, acabó tomando una decisión a favor de esta tendencia de privación y desmonte de las empresas públicas: en junio de 2019, en sesión plenaria dictaminó que las estatales pueden deshacerse del control de sus filiales sin aprobación del Poder Legislativo previa. Esta tesis, del control social a través del Congreso, era defendida por miembros de ese Tribunal en 2018 (Ibid.).

Este proceso también sirvió para despojar a Petrobras del control de la red de gasoductos de transporte y de otros activos vinculados al gas natural, para crear un Nuevo Mercado de Gas, una iniciativa del gobierno Bolsonaro, defendida por su ministro de Economía, Paulo Guedes, para aumentar la participación privada en el sector gasífero, creando un nuevo eje de acumulación y atracción de capitales, promover al gas como un energético (combustible) y materia prima más barata para el sector energético e industrial en general. Es necesario un gran esfuerzo de armonización de regulaciones federales, estatales y municipales, es por ello que el gobierno buscó inspiración en la experiencia internacional al respecto, principalmente en la Unión Europea (Ibid.).

A pesar de los esfuerzos políticos para retirar a Petrobras de su posición dominante, en 2018, de los 944,117 millones de barriles que fueron producidos, con un promedio de 2,58 bbl/d, 694,079 millones los extrajo Petrobras, a un ritmo de 1,90 bbl/d, lo que representa 73,52% del total nacional. El restante 26,48% del mercado lo ocupan 52 empresas de capital nacional y/o extranjero (Figura 28). También, es incuestionable la importancia de las cuencas marítimas: 95,7% del total producido en 2018 fue extraído de pozos *offshore*, y 521,5 millones de barriles provienen del polígono del Pre-sal (Figura 29) (ANP, 2019).

Figura 28. Producción de petróleo por Operadora en 2018
Fuente: ANP (2019)

Figura 29. Evolución de la Producción de petróleo en tierra y mar (millones de bb/d) (2009-2018)
Fuente: ANP (2019)

4.2 Argentina

4.2.1 La búsqueda del autoabastecimiento a través del nacionalismo petrolero

El presidente José Figueroa Alcorta (1906-1910) fue el primer mandatario en declarar que la propiedad de los recursos subterráneos le correspondía al Estado nacional. Esta decisión sentó las bases para el desarrollo de una industria petrolera pública bajo el control del Estado, y no de las Provincias, pese a la prohibición explícita del Código de Minas (GADANO, 2006).

Después del descubrimiento de un gran yacimiento petrolero en Comodoro Rivadavia, en la provincia de Chubut en 1907, el presidente Alcorta decretó una zona de reserva a favor del Estado “con un radio de 5 leguas kilométricas a todo rumbo (unos 24 km) desde Comodoro, una superficie de aproximadamente 111.000 hectáreas en tierra” (Ibid., p. 26), de donde quedaban excluidas las actividades de exploración por parte de empresas privadas.

Al principio, la administración del yacimiento quedó a cargo de la Dirección de Minas, Geología e Hidrología del Ministerio de Agricultura, y fue dentro de las dependencias de dicho Ministerio que el presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914) crearía la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia.

El 7 junio de 1922, el presidente Hipólito Yrigoyen (1916-1922) firmó el decreto de creación de la primera empresa petrolera estatal, integrada verticalmente: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF, bajo el comando del general Enrique Mosconi, quien dirigió las riendas de la empresa en sus primeros ocho años (VASSILIOU, 2009). El ejemplo de YPF tuvo un gran impacto en los vecinos latinoamericanos.

Para Corbière (2008) Mosconi dejó un legado valioso para la naciente industria petrolera argentina y para el pensamiento sociopolítico sobre cómo administrar ese recurso. Es por ello que resalta entre los principales logros de la gestión de Mosconi: el aumento constante de la producción petrolera de nueva empresa estatal; el descubrimiento e inicio de las actividades de exploración en otras provincias, como Salta, en la cual se descubrió el yacimiento Tranquitas en 1933; y la construcción de la refinería de La Plata en diciembre de 1925, que le permitió a YPF comercializar derivados en el mercado doméstico un año más tarde, una actividad que hasta entonces era exclusiva de las empresas extranjeras.

En palabras del propio Mosconi —extraídas de su libro *El Petróleo Argentino 1922-1930*, donde hace un balance de su gestión—, los beneficios de la nueva estructura petrolera estatal pueden clasificarse o dividirse, entre materiales y morales:

Los materiales comprenden dos aspectos: uno, el valor industrial de las empresas del Estado, que descubre, extrae y elabora nuestras riquezas naturales, evita la importación de productos similares a los que ella obtiene e impide, en consecuencia, una constante y considerable exportación de oro y crea centros de trabajo que producen para la Nación riqueza y bienes. (MOSCONI, 1983, p. 174).

De los beneficios provenientes de las actividades comerciales deriva el segundo aspecto, el moral. Mosconi coloca como ejemplo la política de unificación de los precios para los combustibles líquidos⁶², que como mencionamos, ocurrió en 1929. Al respecto el primer director de YPF comenta:

Finalmente, el 17 de febrero se llegó a establecer la uniformidad de los precios de la nafta y kerosene en todo el país (...). A partir de esa fecha el precio de la nafta YPF fue de 20 centavos el litro en todo el territorio nacional, así como también el de las otras naftas, tanto de producción nacional como importadas, pues las compañías privadas adoptaron la cotización fijada por YPF. (...) si YPF no hubiese tomado la dirección del mercado interno, la cotización de la nafta en el año 1930 no hubiera sido, probablemente, la misma que regía el 31 de julio de 1929, puesto que las empresas extranjeras, en razón de la desvalorización del peso argentino, habrían recargado los precios, aproximadamente, de un 15 a un 20 por ciento, como se hizo con la mayoría de los artículos a partir de abril de ese mismo año. (Ibid., p. 175-176).

Esta política impactó la lógica de negocios que las Siete Hermanas pactaron en el Acuerdo de Achnacarry de 1928, regidas por el principio de *as is*, es decir, cada empresa conservaba su posición en el mercado internacional para el momento de la firma del acuerdo (CORBIÈRE, 2008), y, por lo tanto, le correspondía, también, la imposición de los precios de los combustibles líquidos. De esta forma, en la correcta opinión de Mosconi, Argentina había conseguido una hazaña reguladora de gran trascendencia, que sólo había sucedido en poquísimas economías nacionales, todas ellas centrales o del Norte global.

Asimismo, era estratégico para Mosconi que YPF, además de continuar comprobando que el Estado podía conducir exitosamente una empresa petrolera –guiada por principios de patriotismo y formación de profesionales técnicos y administrativos nacionales–, avanzara también en la industrialización de la materia prima nacional, tal y como lo hizo con los combustibles livianos:

con mayor intensidad de lo que entonces se hacía, ampliando las instalaciones hasta el límite que indican la capacidad de consumo del mercado, los costos de producción y el costo del producto importado; emprender con todo vigor la elaboración de aceites y grasas (...); explotar las inmensas reservas de gas natural de que disponemos en los yacimientos de Comodoro Rivadavia, cuyo empleo como combustible en estado gaseoso o líquido y en otros usos es motivo de prosperas industrias en Norte América (...); asegurar reservas de terreno explotables, organizando y ampliando la exportación con la utilización

⁶² En Argentina, la gasolina es conocida como nafta.

de los procedimientos geofísicos, y finalmente, aumentar en forma paulatina la capacidad productora de la empresa fiscal, a la espera del momento, que no está lejano, por lo menos así debemos creerlo, *en que la Nación disponga de una adecuada legislación del petróleo*. (MOSCONI, 1983, p. 176-177) (cursivas nuestras).

Al final de su mandato como director, YPF controlaba un tercio del mercado nacional de derivados líquidos, y lo hacía sin descuidar sus objetivos empresariales y sin pérdidas financiera –como demuestra en su libro–, por lo que, en su perspectiva, la empresa estatal estaba en condiciones de abastecer y dirigir la totalidad de dicho mercado. Siendo así, no compartía la opinión de aquellos a favor de la enajenación de las reservas nacionales, otorgando concesiones al capital extranjero para favorecer a éste “con las crecidas ganancias que de tal actividad se obtienen, en lugar de reservar en absoluto tales beneficios para acrecentar el bienestar moral y material del pueblo argentino” (Ibid., p. 187).

Si bien el capital extranjero fue fundamental para el inicio de las diferentes actividades vinculadas al petróleo en el territorio argentino, era necesario avanzar para un modelo con mayor presencia y participación del Estado. En su opinión, la vigencia del monopolio mixto, es decir, la convivencia de las concesiones estatales y privadas, era inviable por sus intereses antagónicos siempre en lucha. Es por ello que propuso que el gobierno nacional ampliara por decretos las zonas reservadas exclusivamente a la explotación fiscal –tal y como se hizo en los primordios del negocio petrolero–, hasta que no se dictara una ley con un nuevo régimen legal para el petróleo y otros hidrocarburos, y sus respectivas actividades industriales y de comercialización; régimen este que debía resolver definitivamente “el problema del petróleo nacional” para bien o para mal, cuyo “efecto se dejará sentir un siglo, por lo menos” (Ibid., p. 188).

Seis años después de la salida del general petrolero de la vida pública, es sancionada la Ley 12.161, en 1935, durante el gobierno de Agustín Pedro Justo (1932-1938). Esta ley modificó el Código de Minería, otorgándole a las provincias el derecho de administrar las concesiones, ya que las reservas de hidrocarburos son de su propiedad; también las autorizó a recaudar 12% en regalías, indiferentemente si la producción era de YPF o de empresas privadas. En el sector de *downstream* se quiso evitar una mayor influencia de las compañías extranjeras, que ya controlaban la mayor parte de la actividad de transporte, como la Jersey Standard, por lo que la ley prohibió a las provincias de otorgar concesiones a los oleoductos (VASSILIOU, 2009). A pesar de este último punto, la construcción de un nuevo régimen legal petrolero se mostraba distante del camino de cuño nacionalista propuesto por Mosconi.

Los nueve años de gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1952), uno de los periodos más trascendentales de la historia contemporánea argentina, correspondió con el auge del pensamiento cepalino de desarrollo de los sectores industriales, en especial de los sectores ausentes o no tradicionales, que pueden promover una sustitución de importaciones. Este pensamiento promovió la reproducción del capital en la región para un patrón de industrialización autónoma, proceso que se extenderá hasta los años setenta, como explicamos en el Capítulo 2. Había, por lo tanto, una necesidad estratégica de conseguir la meta planteada por Mosconi de autoabastecimiento y seguridad energética, ampliando la producción nacional.

En este sentido, Perón promovió una serie de políticas, que incluyó la reforma de la Constitución nacional: “los hidrocarburos son bienes inalienables de la Nación” (artículo 40). Así mismo, creó la Coordinación de las Empresas Nacionales de Energía (ENDE) y del Consejo Nacional de Energía, con el objetivo de servir como entes consultivos en la planificación energética. Sin embargo, esta nueva estructura tuvo un breve periodo de vigencia, ya que fueron creadas en 1955, meses antes de su derrocamiento (LUCCHINI, 2018).

En medio de un difícil contexto nacional de déficit fiscal, también en 1955, Perón autorizó al Ministerio de Industria y Comercio –cartera que asumió las actividades regulatorias del sector de hidrocarburos en su gobierno– a contratar a la compañía California Argentina de Petróleo, subsidiaria de la Standard Oil of California –hoy Chevron–, a través de una concesión por 40 años para la exploración y desarrollo de las reservas localizadas en la provincia de Santa Cruz, y así, aumentar la producción nacional de derivados y combustibles líquidos.

Voces críticas se alzaron dentro del Congreso Nacional, ya que el presidente no aguardó su aprobación para efectuar la contratación. Entre los más enérgicos opositores, estaba el futuro presidente, Arturo Frondizi –quien mantenía una postura nacionalista en materia energética– y quien sería el secretario de Obras Públicas de la provincia de Santa Fe durante su gobierno, José Adolfo Giménez Rebora. Sus argumentos se sostenían en dos grandes críticas (Ibid., p. 34):

- (i) la naturaleza propia del contrato de concesión, que le da libertad al concesionario de decidir unilateralmente cuanto producir y para donde comercializar; y
- (ii) la diferencia de los costos de producción y los precios nacionales frente a los costos y precios obtenidos en la comercialización de productos importados, la cual siempre favoreció la importación sobre la producción a partir de la materia prima nacional.

Eventualmente, la alianza política de Perón con otros sectores de poder –el Ejército, la Iglesia– estaba quebrada. Esto desembocó en su derrocamiento en septiembre de 1955. Acto seguido fue derogada la Constitución de 1949, haciendo que la cuestión de la propiedad de los

hidrocarburos retornara a su situación anterior. Y en octubre, Raúl Prebisch —economista argentino que ocupó, entre otros, el cargo de primer secretario ejecutivo de la CEPAL— entregó un informe preliminar sobre la situación de la economía argentina, principalmente enfocada en el legado peronista, cuya versión final estuvo disponible en enero de 1956.

Entre los principales diagnósticos del estudio⁶³, Belin, Karol (2012 *apud* NEYRA, 2017) y Lucchini (2018) destacan los siguientes:

- (i) se desalentó la producción primaria, principal fuente de divisas, a través de los controles sobre el comercio exterior,
- (ii) la política industrial alentó el crecimiento de la industria liviana por sobre otras industrias básicas,
- (iii) la convergencia del déficit en las empresas públicas y una política de créditos expansiva con aumento de salarios por encima de la productividad generó una inflación que perjudicó a los sectores agrícolas e industriales, y,
- (iv) específicamente en el sector petrolero, destacó la necesidad impostergable por bienes de capital e inversiones para la expansión de las actividades de exploración, perforación, y en especial, de transporte, por lo que recomendó la construcción de oleoductos y gasoductos.

En 1958 la democracia retornará a la Argentina. Pero antes, es importante registrar los actos del gobierno militar de Pedro Aramburu (1955-1958) dirigidos al sector petrolífero: la implementación del Plan de Reactivación de YPF, a través de la Ley 15.026/56, sancionada por decreto. Dicho plan siguió básicamente las recomendaciones de Prebisch. Y el Decreto N° 933/58, que modificó el estatuto de YPF permitiéndole celebrar contratos, directos o por licitación, de obras y servicios con empresas privadas, de capital nacional y/o extranjero (ALONSO, 2018).

El presidente Arturo Frondizi (1958-1962) se valió de este decreto para llevar a cabo una serie de contratos con petroleras nacionales y extranjeras, con el objetivo de contrarrestar la problemática económica, por lo tanto, era imperioso reducir las importaciones de petróleo y ahorrar divisas extranjeras.

De acuerdo con Mikesell (2011), desde 1932 hasta la Segunda Guerra Mundial, la producción petrolera nacional cubría más de la mitad del consumo doméstico, pero con los

⁶³ Para Neyra (2017) el estudio de Prebisch sería hoy llamado de “plan de ajuste ortodoxo”, ya que recomendaba una devaluación para corregir el tipo de cambio, reducir el déficit fiscal, congelar los salarios, entre otros. No obstante, la Junta Militar que asumió el poder, presidida por Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Aramburu (1955-1958), que había encomendado el estudio, implementó sólo algunas medidas, sin llevar a cabo el plan de forma armoniosa y completa.

cortes en las importaciones durante la guerra, reducir el consumo fue necesario. Después de la guerra, la expansión del proceso de industrialización, sumado al aumento de la población, llevaron los volúmenes importados de 48% en 1946 para 62% en 1957.

Ante ese escenario, entre 1958 y 1959, Frondizi propone abrir la industria petrolera nacional para que empresas privadas invirtieran en exploración, perforación y desarrollo de nuevos pozos. De esta forma, en el corto plazo, crecerían las posibilidades de aumentar la producción nacional y de disminuir los precios del petróleo nacional; mientras que, a largo plazo, se fortalecerían las capacidades productivas y de inversión de YPF, y los sectores de transporte, refino y comercialización de combustibles y derivados (MIKESELL, 2011). Siendo así, la industria petrolera sería un vector para el desarrollo nacional.

Concretamente, la estrategia era celebrar contratos para que YPF, en su calidad de titular del monopolio estatal en el sector, tuviera el apoyo financiero y cooperación técnica del capital privado, principalmente extranjero, dentro de los límites y condiciones establecidos por el Ejecutivo Nacional. Paralelamente, el Congreso promulgó la Ley 14.773 de 1958, derogando la Ley 12.161. Los hidrocarburos pasaron nuevamente a ser propiedad de la Nación, como bienes “inalienables e imprescriptibles”, restándole a las provincias el beneficio de cobrar regalías por su explotación.

Como explica Mikesell, los contratos estaban divididos en tres tipos:

- (i) Perforación: cada empresa debía realizar un número específico de pozos, en áreas específicas. Los pagos se fijaron de acuerdo con la cantidad de metros perforados y por el tiempo dedicado (horas) para completar cada pozo. Una vez finalizado el trabajo, el pozo era entregado a YPF para comenzar la fase explotación. La mayoría de estos contratos habían finalizado antes de la anulación del gobierno posterior.
- (ii) Explotación: las empresas privadas asumieron la tarea de desarrollar para YPF áreas donde se conocía la existencia de yacimientos. Las empresas recibían un pago equivalente a la cantidad de petróleo entregado a YPF. Los precios variaban de acuerdo con cada contrato, y estaban sujetos a los cambios de los precios internacionales. También, podían variar según los costos de transporte y la calidad del petróleo extraído.
- (iii) Exploración y Explotación: las empresas contratadas debían desarrollar para la estatal, los trabajos correspondientes en áreas con riesgo y/o con reservas probables. El riesgo de la exploración era asumido por la empresa, y el pago estaba condicionado a la cantidad de petróleo económicamente viable que era conseguido.

Este último tipo se destacó por la participación de *majors* como Esso y Shell. Con la Shell, por ejemplo, a diferencia de los otros, se estableció el pago en especies. De hecho, como puede observarse en el Cuadro 13, las características del contrato con la angloholandesa son similares a los actuales contratos de Producción Compartida en Brasil. Las Figuras 30 y 31 permiten visualizar la localización de las áreas de Comodoro Rivadavia – en la Cuenca del Golfo San Jorge–, y de las cuencas hidrocarburíferas productivas del país, respectivamente.

Cuadro 13. Características de los contratos firmados durante el gobierno de Frondizi.

Tipo	Empresas	Firma y Período	Área	Pagos
PERFORACIÓN	Società Azionaria Italiana.	Abril de 1959. Para 1963 se perforaron 600 pozos.	Flanco sur de Comodoro Rivadavia.	<p>Por metro perforado: entre \$11,88 y \$20,5.</p> <p>Por hora: entre \$47,5 y \$50. El pago era de 60 a 75% en monedas extranjeras (Liras o Dólar estadounidense) y el restante en Pesos argentinos (\$).</p>
	Southeaster Drilling Company of Argentina S.A.	Abril de 1959. Se perforaron 1.000 pozos en 4 años.		
	Kerr-McGee Oil Industries Inc.	Abril de 1959. Se perforaron 500 en 3 años.		
	The Transworld Drilling Company (antigua Kerr-McGee).	Más de 800 pozos hasta 1963.		
EXPLOTACIÓN	Pan American International Oil Co. (Standard of Indiana).	Julio de 1958. De 15 a 20 años.	4.000 km ² en Comodoro Rivadavia.	<p>Los valores que eran pagos por m³ de petróleo entregado a YPF variaban entre \$8 y \$11,15.</p> <p>Algunos contratos también incluían un precio de \$2 por 1.000 m³ de gas. Los pagos podían ser en moneda nacional y en divisa extranjera.</p>
	Argentine Cities Service Development Co. (antigua Carl M. Loeb Rhoades & Co.).	Julio de 1958. 20 años.	4.860 km ² (luego reducido a 1.860) en Comodoro Rivadavia y 480 km ² en Mendoza.	
	Tennessee Argentina, S.A. (Tennessee Gas Transmission).	Abril de 1959. 25 años.	14.000 km ² en Tierra del Fuego.	
	Astra Compañía Argentina de Petróleo, S.A.	Diciembre de 1961. 20 años.	60 km ² en Santa Cruz.	
	Compañía Argentina para el Desarrollo de la Industria del Petróleo y Minerales, S.A. (CADIPSA)	Febrero de 1962. 20 años.	64 km ² en el Flanco sur de Comodoro Rivadavia.	
EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN	Esso Argentina, Inc. (subsidiaria de la Standard Oil Co. of New Jersey)	Diciembre de 1958. 30 años.	4.800 km ² en Neuquén.	\$11-11,5 por m ³ de petróleo producido.
	Esso – Contrato revisado.	Septiembre de 1961. 30 años a partir de 12/1958.	1.892 km ² del área original en Neuquén, más 14.194 km ² en Neuquén, Mendoza y Río Negro.	

Shell Production Company of Argentina, Ltd. (subsidiaria de la Royal Dutch Shell)	Diciembre de 1958. 30 años.	30.000 km ² en Río Negro y en Buenos Aires.	Recibía un volumen de petróleo equivalente a sus costos de operación y capital amortizado.
Shell – Contrato revisado.	Septiembre de 1961. 30 años a partir de 12/1958.	10.000 km ² (después reducidos para 1.000 km ² del área original) y 20.000 km ² en Río Negro, La Pampa, Neuquén y Mendoza.	YPF recibía 10% cuando la producción alcanzaba una valorización de un millón y medio de Libras. Encima de ese valor, el petróleo era dividido por igual entre ambas empresas.
Marathon Petroleum Argentina, Ltd. y Continental Oil Co. of Argentina (trabajo conjunto).	Junio de 1961. 40 años.	67.140 km ² en Santiago del Estero y Tucumán.	\$11,75 por m ³ de petróleo entregado a YPF, y \$14 si la entrega se hacía directamente a la refinaria de San Lorenzo (60% en US\$ y 40% en \$).
Union Oil Co. of California.	Septiembre de 1958. 22-27 años.	16.000 km ² en Santa Cruz y Chubut.	\$12 por m ³ de petróleo entregado a YPF (60% en US\$ y 40% en \$).

Fuente: elaboración propia a partir de Mikesell (2011).

Figura 30. Ubicación de las áreas de Comodoro Rivadavia

Fuente: SYLWAN et al. (2011)

Figura 31. Cuencas hidrocarburíferas productivas de Argentina

Fuente: YPF (2019)

Según el levantamiento historiográfico hecho Lucchini (2018), personalidades de diferentes grupos políticos dentro del sector petrolero argentino coinciden en evaluar los contratos de Frondizi como promotores de grandes descubrimientos y avance tecnológico, aproximándose, así, a la concretización del histórico objetivo del autoabastecimiento.

Es ampliamente reconocido que rejuveneció tecnológicamente la forma de producir: los pozos se perforaron más rápido, con el doble de beneficio, económico –costaban menos- y de rendimiento, ya que se extraía el doble de metros cúbicos por día, empleando equipos de bombeo más grandes y modernos. Las opiniones coinciden en que YPF estaba atrasada treinta años, y que esta experiencia le permitió ponerse al día con las formas de explotación más modernas del mundo. Los contratos posibilitaron alcanzar el autoabastecimiento y profundizar el desarrollo de YPF. (Ibid., p. 48).

Si bien se posibilitó el aumento de la producción y la introducción de nuevos bienes de capital importados, por otro lado, no hubo estímulo al desarrollo tecnológico de la industria local (ALONSO, 2018).

No obstante, el balance positivo no era un consenso. El presidente posterior, Arturo Illia (1963-1966), anuló por decreto, 744/63 y 745/63, los contratos que YPF había firmado durante el gobierno anterior. Esto significó, desde el punto de vista legal, la anulación y retorno a la situación precontractual, obligando a la indemnización de las empresas por las inversiones realizadas. Irónicamente, mucho de esos contratos ya estaban cercanos a su vencimiento, y

como las inversiones eran a título de riesgo, no era necesaria indemnizar a los inversionistas. Es decir, la decisión del gobierno representó una pérdida económica a YPF (LUCCHINI, 2018).

Empero, la oscilación de la política argentina entre gobiernos de corte civil y militar hizo que, en 1966, con los militares nuevamente en el poder, quedara sin efecto las anulaciones de Illia, por lo que algunos contratos fueron renegociados, sólo que de esta vez se haría bajo las directrices de la nueva ley de hidrocarburos: la Ley 17.319. Entre sus principales disposiciones legales, resaltamos (ARGENTINA, 1967):

- (i) Se mantuvo la inalienabilidad e imprescriptibilidad de la propiedad estatal sobre los hidrocarburos líquidos y gaseosos (artículo 1),
- (ii) sin embargo, el monopolio de YPF y de Gas del Estado, empresas estatales, fue oficialmente interrumpido, a partir de entonces, las actividades *upstream* y *downstream* podrían ser realizadas por ellas, o por empresas privadas, o de capital mixto (artículos 2 y 3). Pese a ello, se reservaron zonas para ser exploradas y explotadas exclusivamente para las estatales, indicadas en el “anexo único” del texto legal (artículo 91).
- (iii) Entre las competencias del Poder Ejecutivo nacional está otorgar los permisos de exploración y las concesiones de explotación y transporte a las compañías, las cuales asumen los riesgos asociados a dichas actividades (artículos 4 y 5),
- (iv) en compensación, dichas compañías tendrán total dominio sobre los hidrocarburos extraídos, siempre y cuando actúen siguiendo la regulación dictada por el Ejecutivo nacional, esto incluía priorizar el abastecimiento del mercado nacional (artículo 6),
- (v) y, entre otros aspectos, el pago de regalías mensuales de 12% por los hidrocarburos líquidos producido en boca de pozo, y por los volúmenes extraídos y efectivamente aprovechados de gas; porcentaje que podría ser reducido hasta 5% dependiendo de la productividad, condiciones y ubicación de los pozos (artículos 59 y 62).
- (vi) Por último, resaltamos el régimen fiscal, que incluía el pago de una serie de impuestos nacionales (principalmente aduaneros y sobre ganancias extraordinarias eventuales), provinciales y municipales, existentes a la fecha de la adjudicación del contrato, así como del impuesto sobre la renta de 55% (artículo 56);
- (vii) y la política de precios de comercialización en el mercado interno de los petróleos crudos, otra prerrogativa del Poder Ejecutivo:

tales precios serán iguales a los que se establezcan para la respectiva empresa estatal, pero no inferiores a los niveles de precios de los petróleos de importación de condiciones similares. Cuando los precios de petróleos importados se incrementaren significativamente por circunstancias excepcionales, no serán considerados para la fijación de los precios de comercialización en el mercado interno, y, en ese caso, éstos podrán fijarse sobre la base de los reales costos de explotación de la empresa estatal, las amortizaciones que técnicamente correspondan, y un razonable interés sobre las inversiones actualizadas y depreciadas que dicha empresa estatal hubiere realizado. Si fijara precios para subproductos, éstos deberán ser compatibles con los de petróleos valorizados según los criterios precedentes.

La coyuntura del aumento de los precios del petróleo en los años setenta, no repercutió en los precios internos de los combustibles, dada las directrices en la fijación de los precios de la ley de hidrocarburos. Pero, si impactó en la economía nacional, afectando la balanza de pagos “con un encarecimiento de los bienes de capital importados y un aumento de los precios internos” (LUCCHINI, 2018, p 66).

En el último período de dictadura militar –de 1976 a 1983– se llevaron a cabo varias modificaciones a la estructura petrolífera nacional, incluyendo YPF. La estatal vio su la estructura jurídica cambiar, en 1977, de “Empresa del Estado” para “Sociedad del Estado”, lo cual facilitaba la privatización de hasta el cuarenta y nueve por ciento (49%) del capital accionario (LOPEZ, 2005). En consecuencia, la estatal estaba autorizada para operar en condiciones similares a las sociedades comerciales privadas: puede asumir contratos y préstamos con bancos nacionales e internacionales, y al mismo tiempo, puede ofrecer al gobierno créditos, prestamos, dada su solvencia financiera.

Como saldo, este período contribuyó para el aumento del pasivo de YPF en 1.612,9%, de US\$ 372 millones para US\$ 6.000 millones al final de la dictadura (BARRARA, 2014 *apud* ALONSO, 2018). Esto inviabilizó la inversión en actividades como exploración y producción.

Otros cambios del período dictatorial, fue la introducción de dos nuevas modalidades de contratos y la realización de licitaciones. A través del Decreto Ley 21.778/78 se establecieron los Contratos de Riesgo, mediante los cuales, los contratistas realizarían las actividades de exploración asumiendo los riesgos correspondientes, y si la producción era viable, la compañía no recibía una concesión, sino que debía entregar los volúmenes extraídos a YPF. Esas características son muy semejantes a los contratos de Obras y Servicios del gobierno Frondizi. Solamente, ante un escenario en el que el mercado nacional estuviera totalmente abastecido, la contratista podía quedarse con los volúmenes excedentes. Del resto, YPF le pagaba un valor determinado en el contrato, y en dinero. Otros contratos estaban relacionado a las áreas con reservas marginales –menos productivas, pero sin riesgo de exploración– que ya habían sido

explotadas por YPF. La expectativa era atraer pequeñas empresas nacionales, que recibirían las áreas con la infraestructura de producción ya instalada (LUCCHINI, 2018; ALONSO, 2018).

En la práctica, las licitaciones tuvieron algún resultado favorable porque YPF incluyó entre las áreas en oferta, algunas cuyo riesgo geológico era muy bajo, pues ella misma había confirmado la existencia de reservas económicamente viables. Al mismo tiempo, los contratos acabaron siendo suscritos permitiéndole a las empresas una pequeña participación –asociación– con YPF en las actividades de *upstream* (Ibid.).

Como resultado, como puede apreciarse en el Figura 32, la producción de petróleo y gas natural aumentaron paulatina, y con ello, disminuyó la necesidad de importación de dichos hidrocarburos, especialmente petróleo.

Figura 32. Evolución de la producción (arriba) e importación (debajo) de petróleo y gas natural en Argentina, 1970-1983 (barriles equivalentes de petróleo – bep)

Fuente: SIE-LAC/OLADE (2019).

4.2.2 Viraje ideológico: el petróleo como *commodity*

La vuelta definitiva de la democracia trajo consigo una serie de medidas con el fin de aumentar la participación del capital privado en la industria hidrocarburíferas, por lo que fue necesario implementar una tendencia desreguladora, es decir, de liberalizar la explotación de dichos recursos a favor de intereses privados, y en detrimento de la empresa estatal.

Serrani, Berrera (2018) y Sabatella (2012) coinciden en que, el periodo iniciado en 1983 y que se extiende hasta 2001, corresponde a la implantación de un nuevo patrón de acumulación y de una dinámica político-económica, que se aleja de los ideales nacionalistas y de desarrollo nacional, vía estímulo público, y se traslada para los ideales neoliberales, pautados por la privatización y financierización del capital; que tienen como antecedente inmediato las políticas instauradas en la dictadura militar.

El período inicia con el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), del partido Unión Cívica Radical. El Cuadro 14 resumen los principales programas implementados por él para atraer nuevas inversiones y desregular el sector petrolero y gasífero.

Cuadro 14. Planes para la expansión de las actividades petroleras durante la presidencia de Alfonsín.

Plan	Objetivos	Resultado
Houston Decretos N° 1.443/85 y N° 623/87	Colocar en oferta nuevas áreas para exploración y explotación con riesgo. Las empresas contratistas debían realizar todas las inversiones correspondientes, dividido en tres etapas (prospectiva, exploración y explotación). Las mismas podían asociarse con YPF, para explotar los yacimientos.	Se ofrecieron, a través de cinco licitaciones, 165 áreas, que sumaban 1.336.000 km ² , siendo 74 de ellas presentaban un riesgo geológico menor que las demás. Al final, 61 áreas fueron contratadas y 4 se adjudicaron directamente.
Olivos De 1987	Aumentar los precios que se pagarían por la extracción de petróleo, haciendo más atractivo el negocio para los inversionistas.	El precio aumentó para 80% del precio internacional.
Petroplan (Olivos 2) De 1988	Reunía diferentes aspectos, principalmente, la atracción de inversiones para las áreas con producción marginal; y de socios para criar <i>joint ventures</i> en las áreas centrales, exclusivas de YPF.	No se llevó se implementó por las mudanzas de gobierno en 1989.

Fuente: Elaboración propia a partir de López (2005), Alonso (2018), Lucchini (2018).

Una vez más hacemos referencia al levantamiento hecho por Lucchini (2018), quien recoge diferentes declaraciones de empresarios, nacionales y privados. Sobre los planes de Alfonsín, algunos de ellos catalogaron el Plan Houston, por ejemplo, como “el más generoso

de la historia argentina”, siendo que, el propio sector privado asesoró al entonces Secretario de Energía, Conrado Storani, sobre las políticas y directrices que la industria debía tomar (p. 82).

La década de los noventa estará marcada por el liderazgo del presidente Carlos Menem (1989-1999), peronista e integrante del Partido Justicialista. Otro rasgo de esta década será la continuación de la desregulación del mercado y consolidación de la hegemonía política neoliberal, que desembocó en la fragmentación y privatización de YPF, y en la transformación de los hidrocarburos –hasta entonces prioritarios para las necesidades del mercado interno– en *commodities* (SABATELLA, 2012).

Y, como otro elemento clave en el análisis de este periodo, está la política monetaria de la Convertibilidad, mediante la cual se creó una relación de paridad entre la moneda nacional, el peso argentino, y el dólar estadounidense, prohibiéndose la emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas internacionales (Ibid., p. 153). Como puede observarse en la Figura 33, esta tasa de cambio se mantendrá hasta 2002.

Figura 33. Tasa de cambio oficial promedio (Peso argentino / US\$), 1989-2018.

Fuente: Banco Mundial (2019)

El Decreto N° 2.778, de finales de 1990, transformó a YPF de una “Sociedad del Estado” para una “Sociedad Anonimia (S.A.)”, con la finalidad de transformarla en una empresa de hidrocarburos integrada y con una estructura de capital abierto.

Esto se concretizaría con la promulgación de la Ley 24.145, el 13 de octubre de 1992. Su artículo 8° determinó la repartición del capital social de la nueva YPF S.A. entre el Estado, al cual le correspondió las acciones “Clase A” y el 51% del capital total; las Provincias, productoras o no, tenían el 39% del capital total y las acciones “Clase B”, y los trabajadores de la empresa, quienes tendrían el 10% restante, en las acciones “Clase C”. Las acciones que el

Estado y las Provincias vendieran al capital privado, se transformarían en acciones “Clase D”. Una posible reducción de las acciones “Clase A” por debajo del 20% del capital social de la compañía, requerirá de una aprobación vía ley. Otro de los cambios legales que debemos destacar, estaba plasmado en el artículo 1º, que trató del retorno de la propiedad de los yacimientos para las Provincias, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de doce 12 millas marinas, y más importante, las áreas del Anexo I de la Ley 17.319, las cuales estaban reservadas exclusivamente para YPF (artículo 1º) (ARGENTINA, 1992).

Cabe destacar que, en ese mismo año, se dio la privatización de la estatal del sector gasífero, Gas del Estado, a través de la Ley N° 24.076, conocida como Ley del Gas (ALONSO, 2018).

Por otro lado, el cambio paradigmático del petróleo como *commodity* comenzó en el primer año del proceso de democratización, 1989, a través de tres decretos presidenciales: 1.055, 1.212 y 1.589. Los dos primeros liberaron el comercio exterior de los hidrocarburos y derivados nacionales, retiraron cualquier tipo de aranceles y retenciones de importación y exportación, permitiendo la libre disponibilidad de las divisas; y eliminaron la “mesa de crudos”, instrumento regulatorio que garantizaba el abastecimiento del mercado interno a través de cuotas para las refinerías. La liberalización también impactó a la política de precios, la instalación de refinerías y de bocas de expendio (estaciones de servicio) (LOPEZ, 2005).

De esta forma, el petróleo no es más un recurso no renovable de consideración estratégica, sino una fuente de valorización económica cortoplacista. Es una consecuencia directa del ideal neoliberal, que aboga por un Estado mínimo y un mercado desregularizado, aspectos necesarios para el estímulo de las actividades empresariales privadas (SABATELLA, 2012).

Para 1993, el Estado mantenía el 20% de sus acciones en YPF —el mínimo garantido por la ley de 1992—, además de la acción de oro (*golden share*); mientras que las Provincias retenían apenas el 12% del total accionario. La porción privada estaba compuesta por bancos y fondos de inversión extranjeros (ÁLVAREZ, 2013). La privatización casi total de la estatal, y con ella, la pérdida del principal instrumento de ejecución de la política pública petrolera, se completó entre 1995 y 1999. Como lo exigía la Ley 24.145, fue necesaria una nueva legislación, la 24.474, para enajenar y reducir las acciones del Estado hasta una sola acción, la acción de oro, que limitaba la participación estatal para situaciones muy específicas, de orden empresarial (SABATELLA, 2012).

El proceso culmina en 1999, cuando Repsol –empresa de origen español de menor envergadura– compra el 15% remanente de las acciones estatales, a través de una oferta pública de acciones. De esta forma, su control accionario ascendió para 97,4% del total. La inversión total hecha por la empresa española en la adquisición de YPF S.A., fue de € 13.437 millones (euros). Por su parte, el Estado argentino recibió, entre 1992 y 1999, US\$ 20.269 millones, de los cuales US\$ 15.169 millones correspondieron a la privatización de Repsol. Después de ello, Repsol-YPF, como pasó a denominarse, se catapultó hasta el 8° lugar entre las mayores productoras privadas de petróleo y la 15° empresa energética del mundo (ÁLVAREZ, 2013; VASSILIOU, 2009).

Como balance de este período, se confirma la implementación de una estrategia por parte de las compañías privadas, ahora mayoría, de expandir las actividades de explotación con intenciones de conquistar segmentos del mercado internacional. Cabe recordar que es en este sector específico donde se generan las cuantiosas rentas diferenciales y absoluta. Esto ocasionó una situación de *sobreexplotación* –en los términos de Serrani y Berrera (2018)– de los yacimientos heredados de la YPF estatal (Figura 34).

No obstante, a pesar del aumento en la extracción de hidrocarburos –comprobable a través del número de ‘pozos de explotación terminados’, que pasó de 677 en 1989, para 846 en 2001–, hubo un estancamiento en la exploración, procedimiento necesario para aumentar las reservas y, por tanto, la futura expansión de la explotación –el número de pozos de exploración terminados cayó de 117 en 1989, para 55 en 2001 (SERRANI, BERRERA, 2018).

Figura 34. Evolución de la producción (primero), importación (segundo) y exportación (tercero) de petróleo y gas natural en Argentina, 1984-2002 (bep)

Fuente: SIE-LAC/OLADE (2019)

Finalmente, sobre este período, destacamos la dinámica de los precios. La convertibilidad buscaba un acoplamiento entre los precios nacionales e internacionales de los hidrocarburos y sus derivados. De hecho, este fenómeno fue claramente visible al inicio del proceso desregulatorio: 1989-1991, y se mantuvo como tendencia hasta 2000, principalmente los precios del petróleo crudo. Esto significó que, hasta ese año, la tasa de rentabilidad sobre las ventas en el mercado interno fue de 17,9% a 24,9 (SERRANI, BERRERA, 2018).

4.2.3 De los Kirchner a Macri: autoabastecimiento, subsidios y Vaca Muerta, una agenda conflictiva

Con la virada del siglo, Argentina experimentó también un nuevo viraje, esta vez, producto del agotamiento de las políticas neoliberales. Menem entrega una economía en crisis en el año de su salida, 1999. El PIB tenía dos años acumulados de crecimiento negativos (Figura 35), situación que sólo será detenida con el fin de la convertibilidad monetaria —que significó una devaluación del peso argentino en más del 300%—, y entre otras medidas fiscales y

macroeconomías que impactaron al sector de hidrocarburos. Todas ellas llevadas a cabo por el presidente Eduardo Duhalde (2002-2003), también del Partido Justicialista.

Figura 35. Evolución del PIB argentino (% anual) (1989-2018)

Fuente: Banco Mundial (2019)

En 2003, Nestor Kirchner, también integrante de las filas del Partido Justicialista, asume la presidencia de la Nación hasta 2007. Entre los desafíos más urgentes que tuvo que encarar estaba la amenaza del déficit energético. Esto lo obligó a importar combustibles cotizados en precios internacionales, y para evitar trasladar los costos correspondientes a los consumidores, se llevó a cabo una política de subsidios, que se basó, entre otros, en el control de precios a los combustibles líquidos y gaseosos por debajo de los precios internacionales (LUCCHINI, 2018, SANZILLO, HIPPLE, 2019a).

A la caída de la explotación nacional de petróleo desde 1998, y de gas natural desde 2004, se sumó el estancamiento del sector de refinación que limitaron la oferta interna de derivados. Sin embargo, la falta de inversión para aumentar la generación de energía eléctrica a partir de otras fuentes ya consolidadas, como hidroeléctrica y nuclear, favoreció la generación a partir de centrales termoeléctricas, con el auspicio de los subsidios del gobierno para asegurar el abastecimiento energético en el corto plazo (SERRANI, BERRERA, 2018). De esta forma, los fósiles asumieron un lugar estratégico en la generación de energía eléctrica en el país (Figura 36).

Para contornar los precios del mercado internacional, es tejida rápidamente una alianza política y económica con Hugo Chávez, presidente de Venezuela, principal país exportador de

petróleo de la América del Sur para la época. La visita del entonces presidente de PDVSA, Ali Rodríguez Araque a Buenos Aires en 2004, en el marco de una gira por países del Cono Sur, facilitó la firma de un acuerdo según el cual “Argentina pagaría con alimentos vegetales y animales un primer envío de 700.000 toneladas de *fuel oil* y 250.000 metros cúbicos de *gas oil* venezolanos”, que arribarían al país en mayo de aquel año, evitando así, tanto la crisis energética, como la utilización de divisas internacionales para adquirir dichos combustibles (RODRÍGUEZ ARAQUE, 2004, p. 13).

Figura 36. Generación de electricidad a partir de petróleo y derivados (% anual) (1971-2015)

Fuente: Banco Mundial (2019)

Cabe resaltar que este acuerdo es un antecedente inmediato de los mecanismos de integración que surgieron como propuestas alternativas al proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), desde el eje Caracas-Habana: Petrocaribe y el ALBA-TCP. Argentina no fue miembro oficial de ellos, a pesar de su proximidad y buenas relaciones con Venezuela y Cuba, no obstante, el intercambio comercial que se pautó en el acuerdo de 2004 será replicado entre los países que integraron los esquemas alternativos de integración regional, con base en los principios de complementariedad y solidaridad, y no en las tradicionales ventajas comparativas y competitivas promovidas por la concepción neoclásica del comercio entre naciones (CARRIZALEZ NAVA, 2016).

Es este contexto es que se funda una empresa energética contralada por el Estado: Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), la cual estaba habilitada para operar en todos los segmentos de la explotación de hidrocarburos, y en las actividades vinculadas con la generación de energía eléctrica. ENARSA actuaba como un *trader*, importando combustibles

cuyos precios eran transformados a precios locales para ser vendidos a los generadores eléctricos, dejándole al Tesoro Nacional el pasivo creado por la diferencia de precios. La nueva empresa fue responsable por la expansión de 92% de la potencia instalada de motores a diésel y turbo gas entre 2006-2012 (SABATELLA, 2012).

La política de intervención en el sector energético, importando en lugar de modificar y reorganizar el marco jurídico sectorial y la propiedad de YPF –algo que ocurriría más tarde, en 2012–, se presentó como una estrategia de corto plazo, cuya prolongación por años generó desequilibrios en la balanza de pagos externos (SERRANI, BERRERA, 2018).

A esta estrategia se sumó la continuación de los derechos de exportación, que habían iniciado en 2002, así como la obligatoriedad de que las empresas petroleras mantuvieran en Argentina sus ganancias en divisas extranjeras. En la práctica, el gobierno federal impuso límites a la exportación de petróleo y derivados, y acordó precios internos con las compañías petroleras. Empero, a partir de 2003, los precios internacionales comenzaron a registrar una tendencia al alza, y los derechos de exportación de petróleo fueron ampliados, registrándose un excedente de aproximadamente US\$ 4.000 millones anuales, posibilitando la acumulación de reservas internacionales y efectos positivos en las cuentas fiscales. No obstante, desde 2011 el efecto fue el contrario, el sector petrolero

comenzó a demandar más divisas de las que aportaba con las exportaciones, y el presupuesto nacional debió ampliar sus partidas destinadas a subsidios para evitar que los productos importantes fueran pagados en la economía local a precios internacionales (lo que hubiera impactado negativamente en la competitividad doméstica y en la mayor celeridad de la inflación). En efecto, para sostener los precios internos desacoplados del mercado internacional, el gobierno incrementó los subsidios medidos en dólares [US\$] en 2.039% entre 2006 y 2014 (SERRANI, BERRERA, 2018, p. 135).

Para mantener las tarifas eléctricas y del gas a niveles “desacopladas” de los precios internacionales, los subsidios a ENARSA y CAMMESA –otra empresa que actúa en el mercado mayorista de energía eléctrica– aumentaron para US\$ 13.845 millones, 87% del total de los subsidios energéticos en 2014. Los pasivos asumidos por el Tesoro Nacional como consecuencia de esta dinámica representaban 0,56% del PIB en 2006, porcentaje que se elevó para 3,51% del PIB en 2014 (Ibid.).

Para Serrani y Berrera, la política de subsidios, que en la práctica se tradujo en una transferencia de capital para las empresas del sector, contribuyó notablemente en el cambio de la performance fiscal de Argentina, que a partir de 2011 comenzó a ser deficitaria. Sin embargo, no fue esta la única razón. El desequilibrio estructural de la balanza de pagos también es estimulado por la falta de integración del sector industrial en la economía argentina, que, en

lugar de dinamizar la circulación interna de los excedentes económicos, estimula a su salida y contribuye al proceso de fuga y escasez de divisas internacionales.

A este factor estructural se suma uno de origen coyuntural: el proceso de “desendeudamiento” con los capitalistas internacionales –deudas en monedas extranjeras–, fue exitoso durante la década de 2000, pero no definitivo. En su segundo gobierno, Cristina Fernández inició una estrategia económica que buscaba limpiar la imagen internacional del país, para tener acceso al mercado de capitales y de financiamiento, pero un fallo de un juez estadounidense a favor de los reclamos de los llamados “fondos buitres” que litigaban contra Argentina desde 2002, y su posterior ratificación por la Corte Suprema de Justicia de los EE.UU., dificultó la estrategia del gobierno argentino, impactando en sus cuentas y dificultando el acceso y restricción de monedas extranjeras en la economía nacional (SERRANI, BERRERA, 2018).

En materia legal, en 2006, fue sancionada la Ley N° 26.197, conocida popularmente como “Ley Corta”. Esta ley reafirmó lo establecido durante el periodo anterior: son de patrimonio inalienable e imprescriptible de las Provincias los yacimientos localizados en su territorio, incluyendo aquellos dentro del área entre la costa y 12 millas marinas, mientras que el Estado nacional tiene la propiedad de aquellos que estén localizados a partir de las 12 millas marinas de la costa hasta el fin del mar territorial. A cada uno, Provincias y Estado, le corresponde dictar la reglamentación correspondiente, incluyendo las directrices ambientales (ALONSO, 2018).

En 2012, la repartición accionaria de YPF sufre importantes alteraciones, que acabaron conduciendo la empresa para un proceso de (re)argentización. El proceso inicio cuando el Grupo Petersen Energía S.A. adquirió en diciembre de 2007, 15,46% de las acciones de la empresa, y posteriormente 10% más, colocándose en 2011 como propietario de 25,46% de la participación accionaria total, en segundo lugar, después de Repsol (57,43%), y superando a los demás inversionistas privados (fondos, bancos, bolsas, con 17,09%) y al Estado (con la acción de oro de 0,02%) (ÁLVAREZ, 2013).

Esta situación despertó interés de algunas figuras políticas y académicas, entre ellos, Alieto Guadagni, quien había ocupado cargos públicos como Ministro de Obras Públicas y secretario de Energía. En su opinión, Repsol y “una empresa compradora de petróleo que de petróleo no sabe nada”, el Grupo Petersen, debilitó aún más a YPF con estas transacciones,

ya que para poder comprar al contado las acciones de YPF tuvieron que endeudarse de tal manera, que para amortizar ese pasivo inmenso (pasó de 3.500 a 20.000 millones de euros) decidieron distribuir dividendos desmedidos en efectivo (...) las partes acordaron distribuir en forma de

dividendos el 90% de las utilidades de la compañía, que serán satisfechas en dos pagos de cada año⁶⁴ (LUCCHINI, 2018, p. 111).

Favorecer el reparto de ganancias sobre la inversión no era un fenómeno nuevo, comenzó en 1999, según Guadagni. La consecuencia de esta práctica fue evidente con la descapitalización de Repsol-YPF, cuyas capacidades efectivas de inversión para expandir de sus actividades primarias, principalmente en exploración, disminuyeron notablemente. La desinversión puede observarse con la caída de pozos terminados de exploración, sólo 48 en 2011, mientras que los pozos de explotación o producción subieron para 1.038 (SERRANI, BERRERA, 2018).

En la búsqueda de una solución que detuviera y cambiara esta tendencia, la presidenta Cristina Fernández promulgó la Ley 26.741 de 2012, cuyo artículo 1° declaró

de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones (ARGENTINA, 2012).

El retorno del Estado nacional como planificador y gestor de la industria de los hidrocarburos quedó plasmado en los principios de la nueva política de sector, agrupados en el artículo 3°:

- a) La promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como *factor de desarrollo* e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones;
- b) La conversión de los recursos hidrocarburíferos en reservas comprobadas y su explotación y la restitución de reservas;
- c) La integración del capital público y privado, nacional e internacional, en *alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales*;
- d) La maximización de las inversiones y de los recursos empleados para *el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo*;
- e) La incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de gestión que contribuyan al mejoramiento de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y *la promoción del desarrollo tecnológico* en la República Argentina con ese objeto;
- f) La promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos con alto valor agregado;
- g) La protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos;
- h) *La obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos*, garantizando la explotación racional de los recursos y

⁶⁴ En contraste, grandes empresas del sector, como Total, Chevron, Exxon, Shell, distribuyen como máximo 45% de sus ganancias (LUCCHINI, 2018).

la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras. (Ibid.) (destaques nuestros).

Estos principios estaban alineados con políticas vigentes en otros países productores y exportadores de petróleo como Venezuela, donde la Ley de Hidrocarburos de 2001 y sus posteriores alteraciones, no sólo buscaron la maximización de la captación de la renta petrolífera para una posterior inversión en las actividades productivas nacionales y el bienestar de la población, sino también, bajo una lógica de negocios estratégica y de mutuo beneficio con el capital privado extranjero. De forma semejante en Brasil, la descubierta del Pre-sal promovió un debate nacional y una nueva división de los beneficios económicos provenientes de las actividades primarias, ahora destinados para un Fondo Nacional que promoverá la educación y la salud públicas.

Como instrumentos que viabilizarán la nueva política petrolera, la Ley 26.741 declaró de “utilidad pública y sujeto a expropiación” el 51% del patrimonio de YPF S.A., así como el 51% de Repsol YPF GAS S.A. (artículo 7°). De las acciones sujetas a expropiación en ambas empresas, quedarán distribuidas de la siguiente forma: 51% para el Estado nacional y 49% para las Provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, OFEPhi, (artículo 8°), integrada por las provincias de Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Río Negro.

De esta forma, el capital social de YPF, después de la expropiación, quedo de la siguiente manera: Estado Nacional y Provincias productoras 51,02%; Grupo Petersen 25,46%; Accionistas privados 17,09% y Repsol 6,43% (LUCCHINI, 2018).

Y para finalizar este periodo, en 2014 se promulgó la Ley 27.007, producto de un acuerdo entre el gobierno nacional y la OFEPhi para la modificación del marco regulatorio, con el propósito de fortalecer la meta del autoabastecimiento energético nacional.

Vemos la continuidad de viejos objetivos de interés nacional: como el autoabastecimiento, la industrialización de derivados, y la promoción del desarrollo nacional estimulando, principalmente, los sectores vinculados a la cadena valor de los hidrocarburos. Y para contribuir con este objetivo, se reconocen como estratégicas las reservas de hidrocarburos no convencionales: *shale oil*, *shale gas* y *tight gas*.

El gobierno sucesor de Mauricio Macri (2015-2019) –del partido Propuesta Republicana⁶⁵– continuó con esa estrategia, pero amplió las expectativas sobre los recursos no convencionales: las reservas de Vaca Muerta podrían satisfacer las necesidades nacionales, y

⁶⁵ Una de las fuerzas políticas que integraron la alianza Cambiemos que ganó las elecciones presidenciales en 2015 después de una segunda vuelta, retirando al partido Justicialista del poder por cuatro años.

también generar ingresos de divisas extranjeras a través de la exportación de los volúmenes excedentes de petróleo y gas, es decir, podría generar una renta internacional para estabilizar la economía y contrarrestar la fuga de capitales. Para ellos, se trazó plan energético oficial que estableció como objetivos aumentar la producción petrolera de los actuales 488.000 barriles por día, aproximadamente, para 1,5 millones de barriles diarios en 2030, y hasta 2023 la producción debería aumentar anualmente en 15%. Con respecto al gas natural, el objetivo para 2030 era elevar la producción diaria para 400 millones de metros cúbicos (m³), hoy en niveles cercanos a los 130 millones de m³. Entre 2018 y 2023, el aumento anual debería ser de 14% (SANZILLO, HIPPLE, 2019a).

Las dificultades macroeconómicas que iniciaron en 2011-2012, continuaron durante este período gubernamental, donde hubo también un retorno a las políticas económicas pro mercado y de cuño neoliberal. En 2017, por ejemplo, la deuda externa argentina ascendía para US\$ 234.548,9 millones, 37,2% de su PIB⁶⁶, un porcentaje no muy lejano a los 32,6% que la deuda externa representó para el PIB brasileño. Sin embargo, la economía brasileña no padece la problemática disponibilidad de divisas internacionales y de fuga de capitales que la economía argentina estructuralmente presenta. Al mismo tiempo, la tasa de inflación argentina ha oscilado, entre inicios de 2018 y finales de 2019, entre el 25 y 52,9%, y la moneda se ha devaluado en más de 60%. Todos estos elementos intensificaron la crisis económica y fiscal, llevando al gobierno Macri a solicitar un paquete de rescate y estímulo económico con el FMI, que cerró en 2018 en US\$ 57.000 millones, el mayor rescate otorgado por el organismo financiero internacional (CEPAL, 2019, SANZILLO, HIPPLE, 2019a).

Los compromisos del FMI obligaron al gobierno federal a reducir la política generalizada de subsidios. Esto significó para al sector energético una reducción de 54% entre 2016 y 2018, es decir, las transferencias de capitales se redujeron de US\$ 15.600 millones para 7.200 millones. El fin de la política de subsidios está en contradicción con el ambicioso plan energético y con la promesa de que YPF, como empresa estatal, ser el principal actor organizativo y promotor de la producción de hidrocarburos no convencional en Vaca Muerta. Para ello, desde 2012 la empresa estatal había suscrito acuerdos de asociación con algunas *majors*: BP, Chevron, Equinor, ExxonMobil, Shell y Total; entre otras con un perfil menos internacionalizado como Tecpetrol y Wintershall (SANZILLO, HIPPLE, Ibid.).

Según Sanzillo y Hipple (2019b), dichas empresas han dejado claro que su participación en las actividades primarias en Vaca Muerta está condicionada a la continuación de los

⁶⁶ En 2018, la deuda externa argentina aumentó para 53,7% del PIB. Desde 2016 se observa esta tendencia al aumento, después de un período de diez años (2005-2015) de reducción (CEPAL, 2020).

subsidios gubernamentales. A nivel internacional, las compañías petroleras presentan cada vez más dificultad para acceder a fondos de inversión, principalmente para proyectos asociados con hidrocarburos no convencionales. En los EE.UU., por ejemplo, único lugar donde la industria del *fracking* se mostró económicamente viable, desde 2008-2009 muestra una tendencia al agotamiento y colapso financiero. Por lo tanto, desde la perspectiva de los inversionistas extranjeros, los yacimientos no convencionales argentinos no son atractivos sin la participación del Estado.

En suma, Argentina trazó una estrategia energética y de estímulo económico con base en la explotación de sus hidrocarburos. Pero lo hizo en un momento inoportuno: sus planes incluyen la retomada de la exportación, justamente en un contexto en el cual el mercado internacional está abastecido, con exceso de oferta; y, además, su actual plan demandaría inversiones de infraestructura de aproximadamente US\$ 50.000 millones, para construir ductos (para gas y/o petróleo), y unidades de licuefacción que permitan la exportación de los excedentes de gas natural, entre otros proyectos (SANZILLO, HIPPLE, 2019b).

La victoria de Alberto Fernández en las elecciones presidenciales de 2019 —que significó el regreso del partido Justicialista al gobierno nacional— se presenta como una oportunidad para reformular los planes económicos y energéticos con estrategias más articuladas con las demandas de los movimientos sociales, nacionales e internacionales, es decir, que promueva fuentes de energía renovables, así como un camino de desarrollo sustentable y post extractivista.

La Figura 37 muestran el comportamiento de la producción, importación y exportación de petróleo y gas natural, entre 2003 y 2018, período que abarca los gobiernos Kirchneristas y Macri. Hubo una inversión de la tendencia registrada en el periodo anterior: caída paulatina de la producción y exportación, tanto de petróleo, como de gas natural; y aumento exponencial de las importaciones, principalmente de gas, combustible fundamental para la calefacción durante las estaciones más frías.

Los acuerdos de exportaciones de gas natural que se suscribieron en los gobiernos anteriores al kirchnerismo fueron alterados: la necesidad de abastecer el mercado local paso a ser prioritario, solo después era posible exportar los volúmenes restantes. Esto afectó principalmente a Chile y Brasil, países que sólo comenzaron a recibir nuevos cargamentos de gas a partir de 2019, gracias a los excedentes registrados por el aumento de la producción en Vaca Muerta. Este yacimiento, el cuarto de su tipo en el mundo, ha sido el responsable por recuperar la producción nacional de gas natural, es por ello que en 2019 represento 23% de dicho sector (Figura 38) (EIA, 2019).

Gráficos 37. Evolución de la producción (primero), importación (segundo) y exportación (tercero) de petróleo y gas natural en Argentina (2003-2019) (bep)

Fuente: SIE-LAC/OLADE (2019)

Gráfico 38. Comercio internacional del gas natural en Argentina (millones de m^3) (1997-2019)

Fuente: EIA (2019)

4.3 Balance III

El siglo XX, aproximadamente desde 1910 hasta la década de 1970, fue un período de nacionalismo petrolero para los países estudiados. Argentina, por ejemplo, descubrió tempranamente importantes yacimientos petrolíferos en 1907, localizados en Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut. El presidente Alcorta fue pionero al decretar una zona exclusiva a favor de la explotación estatal, y que la propiedad de dichos recursos correspondía al Estado nacional y no a las Provincias, como el entonces Código de Minas estipulaba. Quince años después, en 1922, el presidente Yrigoyen decretó la creación de la primera empresa petrolera estatal entre los países periféricos: YPF, ejemplo que fue reproducido por otros países latinoamericanos, principalmente por aquellos que Bambirra (1974) tipificó como países Tipo A: Uruguay en 1931, México en 1938, y Brasil, en ese mismo año, creó una figura administrativa que tenía funciones empresariales, el Consejo Nacional de Petróleo.

Es importante contextualizar aquí, alineado con la discusión del Capítulo 2, que este grupo de países tipificados por Bambirra iniciaron sus procesos de industrialización antes de 1945, e incluso, se beneficiaron por los efectos de los contextos bélicos (primera y segunda guerra mundial) y de crisis financiera (la Gran Depresión de 1929) que afectó profundamente a las economías centrales europeas y asiáticas. Como resultado, se fortalecieron sus industrias manufactureras, se inició el proceso de sustitución de importaciones y se reestructuró parte del intercambio comercial de los países centrales para otros países del continente americano (EE.UU. y América Latina). De forma general, estos cambios fueron impulsados y/o liderados por la elite militar con el apoyo de la tradicional elite agraria, aún responsable por contribuir con los ingresos provenientes de la exportación para financiar los proyectos de desarrollo. En este contexto de pujanza económica la energía era un elemento fundamental.

Enrique Mosconi, militar e ingeniero, fue el responsable por fundar los cimientos de la YPF argentina, y con ello, el Estado empresario y petrolero. Tempranamente diagnóstico que el modelo o régimen contractual mixto, que permite la coexistencia de concesiones estatales y privadas para explotar los yacimientos públicos, es conflictivo por la naturaleza de los intereses antagónicos, siempre en disputa. Mosconi esperaba que la formulación de una ley específica para el sector petrolero resolviera “el problema del petróleo nacional para bien o para mal”, cuyo efecto “se dejará sentir un siglo después, por lo menos”. La visión de Mosconi también contemplaba la ampliación de las zonas reservadas para la explotación exclusiva de YPF, así como la promoción de la industrialización de la cadena productiva de los hidrocarburos, caminos necesarios para reemplazar el papel de las compañías privadas.

Para conseguir estos objetivos, y principalmente el autoabastecimiento, durante el gobierno de Perón se firmaron acuerdos de concesión con compañías privadas extranjeras para aumentar la producción nacional. Este periodo coincidía con el auge del pensamiento cepalino, donde el Estado asume el papel de estimular la industrialización, en especial de los sectores ausentes o no tradicionales.

Perón promovió reformas legales de gran magnitud, por ejemplo, la Constitución nacional fue modificada en 1949, y su artículo 40 estableció que los hidrocarburos son bienes inalienables de la Nación. Este artículo derogó la Ley 12.161 de 1935 que estipulaba lo contrario.

A partir de los acuerdos de Perón con petroleras extranjeras, la participación del capital privado para estimular la industria petrolera nacional comenzó a ser un debate en la política argentina, que se extiende hasta la actualidad. Una de las principales críticas de la época contra las concesiones, vinieron de personajes eminentes como Frondizi, ya que el concesionario tiene plena libertad sobre los recursos fósiles una vez extraídos, y, además, la diferencia de precios con el mercado nacional favorecía la importación de derivados y no su producción interna. De hecho, un estudio realizado por el economista argentino Raúl Prebisch en 1956 sobre el legado peronista en la economía argentina, destacó, entre otros puntos, “la necesidad impostergable” por bienes de capital e inversiones para expandir las diferentes actividades vinculadas a la cadena productiva del petróleo y el gas, incluyendo la infraestructura de transporte y distribución.

Así, los años cincuenta y sesenta fueron de grandes cambios para la sociedad argentina –transición entre períodos dictatoriales y democráticos–, y para su industria petrolera: la propiedad del Estado sobre los hidrocarburos fue reafirmada por la Ley 14.773 de 1958, y se planificó un plan de reactivación para YPF, que le otorgó la capacidad de celebrar contratos con empresas privadas para construcción de obras y prestación de servicios (Decreto 933 de 1958). A pesar de la oposición de Frondizi a las concesiones, como presidente de la república, promovió la asociación con el capital privado, extranjero y nacional, bajo nuevas figuras contractuales con el objetivo de modernizar la industria a través del fortalecimiento de YPF, titular del monopolio de las actividades primarias. La producción nacional aumentó.

Sin embargo, en 1967, en tiempos de dictadura, es finalmente promulgada una ley específica para el sector de hidrocarburos, la Ley 17.319, la cual acabó con el monopolio de las empresas estatales, YPF y Gas del Estado, empero algunas áreas fueron reservadas de forma exclusiva para ellas, indicadas en el Anexo I de dicha ley. Entre sus principales instrucciones, destacamos la continuación del objetivo prioritario y mandatorio de abastecer el mercado

nacional. Además, se institucionalizó la regalía mensual de 12%, así como otros mecanismos de captación de renta a través de un régimen fiscal que incluyó impuestos nacionales (aduaneros y sobre ganancias extraordinarias eventuales), provinciales y municipales, así como un impuesto sobre la renta de 55%, siguiendo el ejemplo venezolano de 1948, popularmente conocido como *fifty-fifty* (50-50).

Durante el último período dictatorial en Argentina (1976-1983), el gobierno llevó a YPF a aumentar sus pasivos en 1.612%, inviabilizando las inversiones en actividades primarias. También en este mismo período, el Decreto 21.778 de 1978 estableció los contratos de riesgo, semejantes a los contratos de obras y servicios del gobierno Frondizi, con la expectativa de atraer más inversiones y hacer más competitivo la industria local.

Una estrategia similar se definió en Brasil a partir de 1976, bajo la dictadura militar, cuando se establecieron los contratos de servicios con cláusula de riesgo, un viraje del nacionalismo petrolero –*o petróleo é nosso*–, para apertura del capital privado, como describió Marini. Existía la necesidad de ampliar las reservas y la producción nacional, y, por lo tanto, disminuir la dependencia a la importación, en un contexto de alza de los precios internacionales. No obstante, Petrobras continuaba ejerciendo el monopolio federal sobre la explotación de los recursos petrolíferos y gasíferos –tal y como lo estableció la Constitución de 1934– y mantenía una posición de liderazgo en el sector de refino y de venta de derivados a los consumidores, mercado donde justamente se generaban la renta petrolera brasileña.

Las décadas de los ochenta y noventa serán de transición para ambos países, principalmente por el fortalecimiento de los procesos de democratización, ahora bajo un contexto de expansión del pensamiento neoliberal. En Brasil, por ejemplo, los programas de privatización o desestatización presionan a Petrobras. Sin embargo, la estatal petrolera no paso por un proceso de privatización *stricto sensus*, en cambio, sus acciones fueron comercializadas en las bolsas de valores, nacional e internacional, para reducir la participación del Estado. No obstante, se quebró el monopolio estatal de las actividades primarias petroleras, ejercidas por Petrobras, a través de enmiendas constitucionales (n° 6 y 9 de 1995), que llevó a la promulgación de la Ley 9.478 de 1997, la Ley del Petróleo. A partir de ese momento, el CNPE y la ANP, alineados con el Ministerio de Minas y Energía, pasaron a ser los encargados de planificar y abrir el sector para una mayor participación de empresas privadas.

Todos esos cambios estructurales se dieron bajo la gestión de Cardoso, político afiliado al partido socialdemócrata, PSDB. Con la llegada de Lula da Silva y el PT a la presidencia, en 2003, este nuevo modelo competitivo y de concesiones no fue alterado, por el contrario, se profundizó. Apenas se buscó promover el desarrollo de otras actividades productivas

vinculadas al sector petrolero a través del fortalecimiento de la cláusula de contenido local, por ejemplo, un instrumento que estaba contemplado en la ley de 1997. Aun así, la producción petrolera brasileña, y, por lo tanto, de la renta, estaba aún vinculada con el abastecimiento del mercado doméstico.

En Argentina, a partir de 1989, el objetivo histórico de autoabastecimiento y la seguridad energética fue desplazado por una visión de valorización cortoplacista, que acabó colocando al petróleo como una *commodity* a más en la canasta de exportaciones argentina. Entre 1992 y 1995, las leyes 24.145 y 24.474 llevaron a la completa privatización de YPF, ahora bajo el control de la empresa española Repsol, la cual provocó una sobreexplotación de los yacimientos heredados con el objetivo de conquistar segmentos del mercado petrolero internacional.

Por su parte, la política monetaria de la convertibilidad que prevaleció en el período Menem, y que buscó mantener iguales los precios nacionales e internacionales, se agotó finalmente a principios del siglo XXI, desembocando en una crisis económica, financiera y política, cuyas consecuencias aún impactan a la nación argentina. La llegada de los Kirchner a la Casa Rosada en 2004 representó un punto de inflexión para las políticas de corte neoliberal que imperaban desde la década anterior. Una de las medidas más significativas de la nueva gestión fue el subsidio al sector energético en general, una forma de proteger la renta de los ciudadanos argentinos. Las exportaciones también fueron limitadas, principalmente las de gas natural.

La Ley 26.197, popularmente conocida como Ley Corta, reafirmó el principio de que los recursos fósiles son un patrimonio inalienable e imprescriptible de las Provincias, incluyendo las áreas entre la costa y 12 millas marinas, sólo después de ese límite comienza la propiedad del Estado nacional. Siendo así, a cada uno le corresponde dictar la reglamentación correspondiente, incluyendo la ambiental. Años más tardes, en 2012, la Ley 26.741 fue promulgada por la expresidenta Fernández de Kirchner, creando un nuevo marco legal que permitió retomar el control estatal sobre las industrias hidrocarburíferas, y al mismo tiempo, la valorización del mercado doméstico sobre el exterior.

Estos principios estaban alineados con políticas vigentes en otros países productores y exportadores de petróleo como Venezuela, donde la Ley de Hidrocarburos de 2001 y sus posteriores alteraciones, no sólo buscaron la maximización de la captación de la renta petrolífera para una posterior inversión en las actividades productivas nacionales y el bienestar de la población, sino también, bajo una lógica de negocios estratégica y de mutuo beneficio con el capital privado extranjero; y de forma similar en Brasil, la descubierta del Pre-sal en 2005

promovió una nueva división de los beneficios económicos provenientes de las actividades primarias para crear un Fondo Nacional que promoverá la educación y la salud públicas, con la promulgación de la Ley del Pre-sal (12.351) en 2010.

Sin embargo, la presión del capital privado, y su conexión con grupos específicos dentro de la clase reinante en estos países, nunca se detuvo, incluso durante los llamados gobiernos progresistas del Partido Justicialista y del PT.

Ante de los cambios de gobiernos en ambos países –en Argentina en 2015 con la victoria de Macri, y en 2016 en Brasil después del juicio político contra Rousseff, que llevó al vicepresidente Temer al poder –, las *majors* petroleras estaban consolidando su presencia e inversiones. En Brasil lo hicieron a través de las licitaciones de los campos del Pre-sal, siendo Libra el primero de ellos en 2013, el cual atrajo a las europeas Total y Shell, y a las chinas CNOOC y CNOCD. En el gobierno Temer, la Ley del Pre-sal sufrió una importante alteración que acabó con la participación obligatoria de la Petrobras como operadora de los promisorios campos *offshore*. Esto provocó una mayor entrada del capital extranjero: BP, Ecopetrol, Equinor, ExxonMobil, Chevron, CNPC, Petrogal, QPI, Repsol, entre otras.

Otras medidas que buscaban atraer al capital privado al mercado brasileño fue la flexibilización de exigencias como el contenido local, y los planes de desinversión o desnacionalización de negocios y activos de la Petrobras, lo cual le permite al capital privado conquistar segmentos del mercado interno de otros sectores de la cadena productiva de los hidrocarburos: refino, distribución de derivados, explotación de campos maduros terrestres y marítimos, gasoductos, etc.

En Argentina, el gobierno de Fernández de Kirchner, entre 2012 y 2015, trazó una estrategia para recuperar y revalorizar el objetivo histórico del autoabastecimiento: la reestatización de YPF y la atracción de capitales extranjeros, los cuales fueron atraídos con la confirmación de grandísimas reservas de recursos no convencionales en Vaca Muerta, localizada en la cuenca Neuquina, y con la promesa de subsidios públicos para viabilizar las inversiones necesarias.

Sin embargo, la política de liberalización del gobierno Macri, y su aproximación con el FMI, lo condujeron hacia una situación paradójica: acabar con la política de subsidios heredada de los gobiernos antecesores, sin desestimular la inversión de las *majors* en Vaca Muerta, inversiones que son igualmente necesarias para estimular una economía en crisis, con altos niveles de inflación y fuga de capital.

Actualmente el sector petrolífero tiene un papel fundamental en la economía de ambos países. De acuerdo con el perfil económico nacional que la CEPAL realiza de sus países

miembros, “Petróleos crudos” está entre los diez principales productos de exportación en Brasil y Argentina. En el primero, ocupa el segundo lugar con 10,6%, detrás de la “Soya” (14%) y seguido por el “Mineral de hierro y sus concentrados” (8,5%). En Argentina, ocupa el séptimo lugar con 2,5%, porcentaje similar al de otras *commodities* como “Soya” (2,3%), “Carne de ganado vacuno” (3,3%), “Crustáceos y moluscos” (2,2%) y “Trigo” (4,1%) (CEPAL, 2020).

A pesar de que estos porcentajes aún están lejos del 85,1% registrado por Venezuela en 2013, nuestro principal caso de estudio de una economía petrolera rentista y dependiente, la exportación de petróleo avanza en Brasil y Argentina, ya sea como un hecho concreto o como una estrategia y objetivo de mediano y largo plazo.

En el caso brasileño, la renta internacional proveniente de la exportación de petróleo aumento de US\$ 13.289 millones en 2016, para 25.131 millones en 2018. Este significativo excedente, sin embargo, se diluye en el conjunto de los ingresos provenientes de la exportación de otras *commodities* y mercancías manufacturadas, US\$ 239.887,8 millones en 2018, y aún más si se compara con el resto de las actividades económicas que componen el PIB brasileño: US\$ 1.839.772 millones en 2019 (DAES, 2019, CEPAL, 2020).

No obstante, a nivel estadual y municipal, los efectos económicos y políticos de la renta —o de las participaciones gubernamentales según la nomenclatura de la Ley de Petróleo de 1997— pueden ser semejantes a los observados en la economía venezolana. Por lo tanto, se hace necesario un análisis más específico de las unidades políticas brasileñas que más reciben regalías y otros ingresos provenientes de la explotación petrolera, para conocer los efectos concretos de la renta en sus estructuras sociopolíticas, productivas y fiscal. Esta recomendación también se extiende para las provincias y ciudades argentinas donde la explotación petrolera se destaca entre otras actividades económicas.

El intercambio comercial de Argentina, por su parte, posee un perfil deficitario. En 2018 ingresaron al país por motivos de exportación US\$ 61.558,4 millones, valor ligeramente inferior a los gastos en importaciones: US\$ 65.441 millones. Los derivados y combustibles líquidos sumados con los volúmenes de gas natural representaron 8% de las importaciones, o US\$ 5.262,9 millones (DAES, 2019). Estos valores nos permiten entender la importancia de conquistar el objetivo histórico del autoabastecimiento energético. Este desafío es mayor después de las deudas contraídas con el FMI en 2018, y otras deudas externas aún pendientes desde la crisis interna de 2001.

DISCUSIÓN FINAL

Esta investigación buscó, en primer lugar, contribuir con la discusión sobre la inserción de América Latina en la economía mundial, a través de obras especializadas en economía política, de cuño periférico y/o latinoamericano. En segundo lugar, nos propusimos usar un método histórico y descriptivo, con el objetivo de ampliar nuestro entendimiento sobre los procesos de generación y apropiación de las rentas provenientes de los recursos naturales no renovables, usando el petróleo como caso concreto de estudio. Así, estaríamos contribuyendo, también, con la actualización de la teoría marxista de la dependencia (TMD), a través de su aproximación con otras teorías asociadas a la crítica de la economía política, como el neoextractivismo y la renta de la tierra.

Fue identificado, a través de la bibliografía especializada y la base de datos de organismos internacionales, que Latinoamérica posee una gran diversidad de recursos naturales. Con respecto al petróleo, la región posee la segunda mayor reserva regional, después del Medio Oriente, gracias a la actualización de las reservas venezolanas –que aumentaron con la inclusión de la Faja Petrolífera del Orinoco, colocando al país como el mayor detentor a nivel mundial–, y a Brasil, que a pesar de no haber dimensionado completamente las reservas *offshore* del Pre-sal, colocaron al país en el liderazgo de producción en América Latina en los últimos años.

Igualmente, los datos cualitativos y cuantitativos que fueron presentados corroboran que existe en la región latinoamericana un perfil de especialización productiva, un patrón de desarrollo intensivo en la explotación de dichos recursos, consumo de energía y emisión de GEI. Siendo así, el universo de mercancías manufacturadas e industrializadas que se exportaban desde la región disminuyó a partir de 1995-98, durante el auge del pensamiento neoliberal, abriéndole espacio a productos primarios agrícolas, minerales y energéticos. Actualmente todas las economías latinoamericanas, en mayor o menor medida, han aumentado su dependencia en la producción de *commodities*, como indicó la UNCTAD. Esta situación se agudizó recientemente con el *boom* de los precios internacionales entre 2004 y 2013.

Es por ello que las actividades agropecuarias, agrícolas, minerales y de hidrocarburos son los principales ejes de producción y acumulación, especialmente a partir del proceso de reorganización del capitalismo mundial entre los años setenta y ochenta, que llevó a la consolidación de cadenas globales de producción. Dentro de esta reorganización, le

correspondió a Latinoamérica contribuir con materias primas, levementemente procesadas o “crudas”, que luego servirán de insumo industrial para otros procesos más complejos, localizadas en otras regiones del mundo.

Nuestra hipótesis inicial era, sin embargo, que a pesar de la industrialización que la región experimentó a mediados del siglo XX, y de los cambios cualitativos en las mercancías exportadas a partir de entonces, las actividades primario exportadoras no dejaron de ocupar un papel relevante en las economías nacionales, y esto se debe no solamente a los cambios en el capitalismo internacional, sino también a los históricos excedentes económicos generados a partir de dichas actividades primarias.

Los excedentes también pueden ser denominados como rentas cuando tiene su origen en el monopolio que otorga la propiedad privada o exclusiva sobre un determinado territorio, minas o yacimientos (renta absoluta); o cuando se originan a partir de las diferencias productivas que una o más ventajas cualitativas pueden otorgar a una actividad productiva sobre otros (agricultura, explotación mineral, de hidrocarburos), sea por sus características geográficas, físico-químicas, tecnológicas o de otra naturaleza (rentas diferenciales).

Algunos organismos internacionales, como la CEPAL y el BM, alimentan las teorías y categorías que denominamos como *mainstream*, vinculadas a la idea de la maldición de la abundancia, y a partir de allí formulan explicaciones y descripciones que colocan a las rentas de los recursos naturales como un elemento que desinhibe la diversificación productiva y fomenta prácticas políticas poco transparente en las instituciones gubernamentales y estatales.

Sin embargo, estudios y teorías críticas –vinculadas al pensamiento marxista o a la crítica de la economía política– han demostrado que los postulados de la Maldición han fallado en la indagación del origen de esa problemática. Sus explicaciones desconocen el impacto de la herencia colonial y de los acontecimientos posteriores a las independencias política, es por eso que comparan economías en desarrollo con desarrolladas sin consideraciones históricas, limitando la historicidad de nuestro problema de estudio: la disputa por la apropiación de las rentas petroleras en América Latina.

Por ese motivo acudimos a la elaboración categorial de los científicos sociales latinoamericanos que denominamos como críticos, donde los fenómenos son analizados a través del enfoque histórico de las relaciones con las economías centrales e imperialistas. La renta no es apropiada por los capitalistas, y si por los terratenientes o dueños de los recursos. Esta situación origina su disputa, la cual se expresa o impacta a la esfera política, a través de las políticas públicas que definen y regulan el sector petrolero, colocando en alianza y/o en contravención a las clases dominantes (corporaciones petroleras transnacionales) con la clase

reinante (partidos políticos y sus líderes). Por esa razón enfocamos nuestro análisis histórico-descriptivo en dichas relaciones históricas, en la evolución de los regímenes contractuales y fiscales de tres países sudamericanos: Venezuela, Brasil y Argentina.

El caso de la economía venezolana es particularmente simbólico. Una de las críticas más comunes contra la TMD, y principalmente al trabajo pionero de Marini, *Dialéctica de la Dependencia*, fue haber omitido el asunto de la renta. Como consecuencia, el científico brasileño habría omitido que países periféricos pueden ser receptores de excedentes económicos, neutralizando así la transferencia de valor y los efectos del intercambio desigual. Sin embargo, nuestro estudio nos permitió confirmar que, a pesar de que la renta venezolana se genera a través de la comercialización del petróleo en el mercado internacional, la misma puede ser drenada nuevamente al exterior a través de diferentes mecanismos, dada la cualidad dependiente y periférica de la economía venezolana.

De forma general, dichos mecanismos son resultados de décadas de imperialismo petrolero y de alianzas entre las compañías petroleras y las elites políticas venezolanas, lo cual provocó una nacionalización tardía que le permitió a la empresa estatal, PDVSA, actuar durante sus primeros 25 años como una empresa privada, estimulando asociaciones con capital privado y la inversión productiva (adquisición de refinerías) fuera del territorio nacional. Desde una perspectiva más económica, la histórica sobrevalorización de la moneda, una política monetaria oficial, desestimuló otras actividades productivas, principalmente a la agricultura, y favoreció a los sectores comerciales y bancarios. Al mismo tiempo, la gestión de una gran renta petrolera no vinculada a los factores productivos nacionales, le permitió a la clase reinante usarla de forma discrecional, ampliando el gasto público y promoviendo relaciones clientelistas con empresarios venezolanos y extranjeros. Son estas algunas de las características principales del capitalismo de Estado, dependiente y rentístico venezolano, una forma *sui generis* entre las economías latinoamericanas.

Según Furtado, el margen de maniobra del Estado venezolano siempre se expande cuando se amplía la renta petrolera. Sin embargo, en los períodos de aumento de los precios se registró el fenómeno descrito por Pérez Alfonzo como “indigestión económica”, es decir, hubo una incapacidad de digerir de forma productiva las divisas extranjeras. Esto sucedió recientemente durante los gobiernos de la Revolución Bolivariana. Hugo Chávez consiguió alinear la industria petrolera a los intereses de la sociedad venezolana, a través del control efectivo de PDVSA, permitiéndole redistribuir la renta petrolera –y saldar una deuda social histórica–, y diseñar una transición post rentista: el Socialismo del Siglo XXI. No obstante, en dicho proceso acabó profundizando los desequilibrios propios de una economía rentista.

En el intento de resolver la crisis económica que atraviesa el país, el gobierno de Maduro trazó un plan de incentivo económico que busca atraer la inversión extranjera –la cual disminuyó su participación en el tradicional sector petrolero durante el gobierno de su antecesor–, promoviendo “nuevas” proyectos extractivistas de recursos naturales no renovables como el Arco Minero del Orinoco. Empero, Terán observó que el oficialismo no es el único en apostar en la continuación de este patrón primario exportador, los partidos de oposición también colocaron planes semejantes en sus propuestas de gobiernos durante las elecciones presidenciales de 2013. Por tanto, no se observa en el horizonte político venezolano proyectos de desarrollos que busquen alterar el carácter dependiente, subdesarrollado y rentista de su economía.

Las economías de Argentina y Brasil, por su parte, no se encajan en dicha descripción. En ambas el petróleo estuvo entre los diez principales productos de exportación en 2019, con una participación de 2,5% y 10,6%, respectivamente. Lejos del 85,1% registrado en Venezuela en 2013. No obstante, el petróleo, así como el gas natural, poseen un lugar de destaque en la historia reciente de ambos países sudamericanos y forman parte de sus actuales planes de desarrollo y crecimiento económico.

Argentina se destaca no sólo entre los países aquí analizados, sino también entre los países periféricos latinoamericanos: fue la primera en crear una empresa estatal en 1922, YPF, con el objetivo de alcanzar el autoabastecimiento a partir de los recursos nacionales. Argentina era una importadora de combustibles líquidos, actividad realizada por compañías extranjeras. Enrique Mosconi estuvo al frente de YPF en sus primeros ocho años, dejando un legado de reflexiones y proyectos, un pensamiento petrolero nacionalista que influyó igualmente a otros países de la región. Tempranamente identificó, por ejemplo, que el modelo que permite la coexistencia de concesiones estatales y privadas para explotar los yacimientos públicos puede generar conflictos, dada la naturaleza antagónica de los intereses en disputa: la apropiación de la renta. Para superar ese conflicto debían expandirse las inversiones de YPF, tanto en las actividades primarias, como en la industrialización de los hidrocarburos.

No obstante, la postura nacionalista fue cuestionada durante el gobierno de Perón (1946-1952), quien a pesar de decretar la propiedad nacional de los yacimientos –una de las cláusulas de la Constitución de 1949–, promovió contratos de concesiones con petroleras extranjeras. El debate volvió nuevamente años más tarde, durante el gobierno de Frondizi (1958-1962), cuando se firmaron contratos de servicios y obras para fortalecer las capacidades de YPF de desarrollar las actividades de exploración, explotación, y para ampliar la infraestructura.

A partir de entonces, la participación del capital privado, nacional y/o extranjero, para estimular la industria petrolera nacional y conquistar el objetivo histórico del autoabastecimiento, es objeto de debate en la política argentina. En 1967, la primera ley específica para el sector de hidrocarburos en el país, la Ley 17.319, acabó con el monopolio de las empresas estatales: YPF y Gas del Estado.

A lo largo de la década de los noventa, las estatales energéticas fueron privatizadas. Las leyes 24.145 y 24.474 de 1992 y 1995, respectivamente, permitieron la alienación de las acciones, dejándolas bajo control de la empresa española Repsol. A partir de entonces, y hasta mediados de la primera década del siglo XXI, Repsol-YPF promovió la superexplotación de los yacimientos argentinos y descuidó la prospección por nuevas reservas, consecuencias de una estrategia de valorización cortoplacista. En otras palabras: objetivo del autoabastecimiento y de la seguridad energética nacional, que guó el desarrollo del sector desde 1922, y permitió un acumulo de conocimientos y capacidades técnicas, fue puesto de lado por la conversión del petróleo y el gas en *commodities*, provocando casi el colapso del sector energético argentino.

En Brasil, por su parte, el nacionalismo petrolero fue puesto a prueba en los años setenta, cuando se promovieron acuerdos con cláusulas de riesgo, que permitieron ampliar las reservas nacionales, principalmente las marítimas. Empero, el monopolio estatal fue quebrado en 1995, después de dos enmiendas constitucionales, y en 1997 se promulgó la Ley 9.478, la cual materializó el fin de la exclusividad de Petrobras en las actividades *upstream*, después de 44 años.

A partir de este viraje fue consolidándose en clase reinante –vinculada a diversos partidos como MDB, PSDB, e incluso el PT–, la promoción del objetivo de crear un ambiente más competitivo para atraer capitales privados, sea a través de contratos de concesión, o a través de la apertura de otras actividades asociadas a la cadena productiva de los hidrocarburos, como el refino, infraestructura de transporte y distribución; actividades tradicionalmente desarrolladas por la estatal brasileña, y que forman parte del proceso de generación y apropiación de la renta petrolera brasileña, ya que la producción nacional de petróleo es prioritariamente comercializa en el mercado doméstico.

En 2005 es descubierto el Pre-sal brasileño, y en 2010 son promulgadas una serie de leyes que crearon un régimen híbrido: fue introducido una nueva modalidad contractual, la producción compartida, para los proyectos asociados con la explotación de los recursos descubiertas en las aguas ultra profundas de las cuencas marítimas de Santos, Campos y Espírito Santo. Según especialistas como Sauer, estos recursos pueden alcanzar hasta 300.000 millones de barriles en reservas.

Inicialmente, Petrobras debía participar en todos los contratos de producción compartida como operadora. La estatal también firmó un tratado exclusivo con el Estado federal, la asignación onerosa, que le otorgó derechos exclusivos de explotación sobre 5.000 millones de barriles localizados en el Pre-sal.

Pudimos identificar procesos similares en la evolución de los regímenes contractuales y de organización de las industrias petrolíferas de los países estudiados. El pensamiento neoliberal que penetró a la región entre las décadas de 1980 y 1990, redujo y limitó la participación pública, y amplió las posibilidades de inversión de los capitales privados. Vale recordar que fue en este período cuando la estatal venezolana, por ejemplo, promovió a la margen del Estado, los planes de inversión internacional, los contratos de la Apertura y la Orimulsión, mecanismos que privatizaron la renta petrolera venezolana.

A partir de la década de 2000 y hasta 2013-14 aproximadamente –cuando comienza a desacelerarse la demanda china por *commodities* y finaliza el último período de aumento de los precios del barril–, los gobiernos progresistas de Hugo Chávez, Lula da Silva y los Kirchner promovieron reformas en el sector petrolífero de sus respectivos países, para ampliar la apropiación de la renta por parte del Estado y redefinir las condiciones de la participación de las compañías privadas, principalmente las *majors*.

En Argentina, YPF es estatizada en 2012, otorgándole nuevamente al Estado su brazo operativo y empresarial petrolero. En Brasil, sin embargo, desde 2016 se observa una estrategia que busca reducir a Petrobras a una empresa dedicada exclusivamente a las actividades de exploración y explotación *offshore*, privatizando innumerables actividades empresariales asociadas a la cadena productiva de los hidrocarburos y sus derivados. Al mismo tiempo, se excluyó su participación obligatoria en los proyectos del Pre-sal. Es una estrategia contraria a la multiplicación productiva de la renta, que al mismo tiempo reduce la capacidad de actuación e intervención del Estado en el mercado doméstico.

En Venezuela, el modelo que amplió la apropiación de la renta petrolera con la creación de las Empresas Mixtas, está actualmente amenazado por la crisis económica y política interna que se extiende desde 2014, y que se fortalece con las presiones externas –bajos precios internacionales y sanciones del gobierno estadounidense–, y por los desequilibrios de una economía rentista en agotamiento: la escasez de productos básicos estimula el alza constante de sus precios, fenómeno que se suma a la caída de la producción petrolera y a la lucha entre fuerzas políticas por el poder. El país podría atravesar un proceso de privatización parcial, con la venta de importantes activos y participación en empresas mixtas, o total, con la privatización de PDVSA; creando un ambiente contractual y organizacional semejante al período previo a la

nacionalización de 1975. No obstante, ambos escenarios demandarían la reforma de leyes y de la propia Constitución de 1999.

Antes de finalizar, queremos apuntar algunas recomendaciones. Comenzamos rescatando y replanteando una formulada por Furtado en 1974 para la economía venezolana. Desde los primordios de sus independencias, y de forma general, los países latinoamericanos se han enfrentado a la necesidad de adquirir bienes de capitales e inversiones productivas, y éstas se han obtenido a través de la participación del capital privado. Sin embargo, para el autor no se trata de trazar una estrategia que prescinda del capital extranjero, sino de fortalecer o (re)conquistar el acceso a la información y la autonomía en la toma de decisiones, que aseguren una relación diferente, soberana, así como un mínimo de autosuficiencia tecnológica en algunas áreas críticas. Por lo tanto, no puede buscarse el acceso a recursos productivos a cualquier costo, privatizando el capital público que ha sido construido a lo largo de décadas de forma colectiva y para el bien común, por ejemplo. La cooperación entre las economías sudamericanas, y con otros países de la región y del Sur global, podría viabilizar este objetivo, fortaleciendo los mecanismos de circulación productiva de la renta, y frenando los mecanismos que permiten su fuga.

En segundo lugar, debemos resolver la falsa paradoja de los países petroleros periféricos y en desarrollo. Con pocas excepciones, los Estados poseen la propiedad sobre los yacimientos encontrados en su territorio y áreas marítimas, son los terratenientes que se apropian de las rentas absolutas a través de las regalías y otras participaciones gubernamentales. Sin embargo, también pueden ser los empresarios que explotan dichos recursos, a través de empresas públicas como PDVSA, YPF y Petrobras. Esto amplía el margen de apropiación de la renta en comparación con los capitalistas privados. Empero, esos papeles deben permanecer fiscal y contablemente separados, ya que poseen objetivos estratégicos diferentes. Las consecuencias de no hacerlo son visibles en el caso venezolano, donde el gobierno de Hugo Chávez acumuló cuantiosos ingresos a través de regalías y otros mecanismos de captación fiscal, provenientes de PDVSA y las Empresas Mixtas, pero, al mismo tiempo, se apropió también de las reservas financieras de la estatal, los cuales debían destinarse prioritariamente al mantenimiento y ampliación de las inversiones en las actividades productivas *upstream* y *downstream*. Esto llevó a un debilitamiento que dejó a PDVSA más vulnerable frente escenarios adversos, como una caída de los precios del barril, sanciones internacionales, o agotamiento de sus yacimientos y cuencas históricamente más productivas y de mayor calidad, con petróleo leves y medianos.

En tercer lugar, el sector público debe valorizar la producción científica crítica, que cuestione los modelos y planes del Estado referentes a la inserción en el comercio mundial,

principalmente los que involucran al sector energético y petrolero. Varios de los estudios referenciados en esta investigación tienen ese objetivo, algunos de ellos más recientes como Terán (2014, 2016), Sauer y Estrelha (2019), Sauer y Rodrigues (2016), Serrani y Berrera (2018) y Sutherland (2018); o más clásicos como Bambirra (1978) y Marini (1997), por ejemplo.

Finalmente, reconocemos algunas limitaciones de esta investigación, las cuales pueden derivar en nuevos caminos investigativos. Por el ejemplo, a pesar del levantamiento bibliográfico y de la discusión teórica entre las diferentes teorías, no hubo un avance efectivo en términos cuantitativos sobre el fenómeno de generación y apropiación de las rentas petroleras. Empero, esperamos haber contribuido en la comprobación de que ambas propuestas teórico-metodológicas, la TMD y la renta de la tierra, son más compatibles que antagónicas. De hecho, las rentas *per se* no son condición suficiente para destrabar el ciclo de dependencia y subordinación de los países latinoamericanos, tal y como advirtió Bambirra (1978) y Osorio (2017b). Es necesario garantizar su inversión productiva local, y para ello, son necesario tanto la existencia de una empresa pública nacional, como de un modelo de organización institucional que limite las influencias del capital externo en las esferas políticas y regulatorias. Esto es un desafío aún mayor en el contexto actual, caracterizado por la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de compromisos y acuerdos internacionales para conseguir frenar la expansión de los hidrocarburos.

Por otro lado, no fue evidenciado en los casos de estudios argentino y brasileño, como ya se mencionó, la existencia de una economía nacional de carácter rentístico. No obstante, es necesario llevar a cabo estudios a nivel estadual y municipal para confirmar si existen fenómenos semejantes a los observados en la economía venezolana. En otras palabras, se hace necesario un análisis más específico de las unidades políticas brasileñas que más reciben regalías y otros ingresos provenientes de la explotación petrolera, para conocer los efectos concretos de la renta en sus estructuras sociopolíticas, productivas y fiscal. Esta recomendación también se extiende para las provincias y ciudades argentinas donde la explotación petrolera se destaca entre otras actividades económicas.

REFERENCIAS

ACOSTA, A. Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de una misma maldición. **Más allá del desarrollo**, v. 1. 2011.

_____. **La maldición de la abundancia**. 1ª Ed. Quito: Abya-Yala,. 2009. 240 p.

ARRÁIZ, R. L. **El petróleo en Venezuela**. Una historia global. Caracas: Editora Alfa, 2016.

ARAUJO, O. Caracterización histórica de la industrialización de Venezuela. **Suplemento de la Revista BCV**, v. XXIV, n. 1, 2010. p. 35-56.

ALONSO, V. Una revisión del sector hidrocarburífero de la República Argentina: el rol cumplido por la innovación y la competencia que modelaron su estructura actual. **Tesis (Maestría)** presentada al programa Interdisciplinar en Energía (CEARE). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2018.

ALVAREZ, C. G. **Economía y política petrolera**. Bogotá: Indepaz, 2000.

ÁLVAREZ, C. La actual naturaleza jurídica de YPF S.A. y sus implicaciones jurídicas. **In:** Estudios de Derecho Público. Enrique M. Alonzo R. (Orgs.). 1era Ed. Buenos Aires: Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales–UBA, 2013.

ÁLVARES HERRERO, S. **Geopolítica financiera y petróleo**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. 2019.

AGENCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL – ANP. **Resultados agregados (bloques, bonos, PEM, Contenido Local e Empresas)**, 2019.

_____. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2019**. Rio de Janeiro: ANP, 2019.

AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA – AIE. **Outlook for producer economies**. What do changing energy dynamics mean for major oil and gas exporters? World Energy Outlook Special Report. 2018, pp. 98.

ARGENTINA. **Ley N° 17.319** – Ley de Hidrocarburos, 1967. Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/17319.htm>

_____. **Ley N° 24.145** – Federalización de los hidrocarburos. Transformación empresarial y privatización del capital de YPF Sociedad Anónima, 1992. Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/24145.htm>

_____. **Ley N° 26.741** – Declaración de interés público nacional el autoabastecimiento. Expropiación de 51% del patrimonio de YPF, 2012. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196894/norma.htm>

BAMBIRRA, V. **El capitalismo dependiente latinoamericano**. Ciudad de México: Siglo XXI. 1974. 180 p.

_____. **Teoría de la dependencia: una anticrítica.** Era. México, 1978.

BANCO MUNDIAL. **Datos.** 2019.

BEHM, V., MARCELLO, L. Arco Minero del Orinoco: Megaminería amenaza la Amazonía venezolana. **Listen to the Amazon,** 2017. Disponible en: <<https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=18e425a6057945af9ad56e8af989a656>> Acceso en febrero de 2020.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Introdução. Editora Record. 2000.

BERCOVICI, G. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais.** São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BINA, C. **The Laws of Economic Rent and Property:** Application to the Oil Industry. American Journal of Economics and Sociology, 1992, pp. 187-203.

BOUÉ, J. C. El programa de internacionalización de PDVSA: ¿Triunfo estratégico o desastre fiscal? **Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales,** Caracas, v. 8, n. 2, mayo-ago., 2002, p. 237-282.

BROWN, J.C.; LINDER, P.S. Oil. **In:** The Second Conquest of Latin America: coffee, henequen and oil during the export boon, 1850-1930. S.C. Topik; A. WELLS (Editores). Austin: University of Texas Press, 1998.

BP. **BP Statistical Review of World Energy.** 68th Ed. 2019.

CARCANHOLO, R. **Capital: essência e aparência. Vol. 2.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. 200 p.

CARDOZO, E. **Cuatro escritos, cuatro momentos:** la política exterior venezolana en la segunda mitad del siglo XX. Caracas: Editorial CEC, SA. Universidad Metropolitana. 2007. 190 p.

CARRIZALEZ NAVA, P.J. O gás natural como indutor de desenvolvimento na Venezuela: uma leitura à luz de Bambirra, Dos Santos e Marini. **Dissertação (Mestrado)** apresentada ao Programa de Pós-graduação em Energia, Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, 2015.

_____. Uma aproximação teórica às novas propostas de integração latino-americana: ALBA-TCP e PETROCARIBE. **In:** II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. Universidade de São Paulo, 2016.

CARO, R. A, et al. **La Industria del Gas Natural en Venezuela.** Academia Nacional de Ingeniera y el Hábitat. Publicación n. 3. Caracas, 2009. Disponible en: <http://www.acading.org.ve/info/publicaciones/libros/pubdocs/LA_INDUSTRIA_DEL_GAS_NATURAL_EN_VENEZUELA.pdf> Acceso en agosto de 2015.

CANDELO, R. et al. Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional.

Desafíos: Universidad del Rosario, Bogotá, v. 22, n. 1, p. 143-203, 2010.

CENTRO INTERNACIONAL DE ENERGÍA Y AMBIENTE – CIEA. **Energía en cifras:** El sector petrolero y gasífero, 2014/2015. IESA: Caracas, 2016.

CONTRERAS, J., SANTELIZ, A. La necesidad de la industrialización en Venezuela. Banco Central de Venezuela, **Serie Documentos de Trabajo**, n. 145, agosto, 2013.

CONTRERAS, J. M. El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal. **Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 8, n. 2, mayo-ago., 2002, p. 219-235.

COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Perfil Nacional Económico**. Bases de datos y publicaciones estadísticas, CEPALSTAT. 2020.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, 2019.

_____. **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe - 2016**. La región frente a las tensiones de la globalización. 2016.

_____. **Recursos naturales en UNASUR**. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. Santiago de Chile, mayo de 2013a.

_____. **Recursos naturales en CELAC**. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, diciembre de 2013b.

COPPEDGE, M. **Venezuela:** conservative representation without conservative parties. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper, n. 268, jun. 1999.

CORBIÈRE, E.J. Enrique Mosconi y la defensa de YPR. **Proyecto Energético**, n. 83, Jul-Sep., 2008, p. 34-38.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS, DAES. **International Trade Statistics Yearbook 2018**. Volume I: Trade by Countries. Nueva York, 2019.

DONALD Trump firma orden ejecutiva que prohíbe en Estados Unidos hacer transacciones con el petro, criptomoneda del gobierno venezolano. BBC Mundo, 20 mar. 2018. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43464908>> Acceso en enero de 2020.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, EPE. **Boletim de Conjuntura da Indústria do Óleo & Gás**, n. 3, 2º semestre de 2017. Disponible en: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-oleo-gas>>

_____. **Boletim de Conjuntura da Indústria do Óleo & Gás**, n. 5, 2º semestre de 2018. Disponible en: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-oleo-gas>>

_____. **Boletim de Conjuntura da Indústria do Óleo & Gás**, n. 6, 1º semestre de 2019a. Disponible en: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-oleo-gas>>

_____. **Boletim de Conjuntura da Indústria do Óleo & Gás**, n. 7, 2º semestre de 2019b. Disponible en: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-oleo-gas>>

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, EIA. **Today in energy**: Growth in Argentina's Vaca Muerta shale and tight gas productions leads to LNG exports. 2019.

FÉLIZ, M.; HARO, A. Dependencia, valor y naturaleza. Hacia una revitalización crítica de la teoría marxista de la dependencia. **Revista Sociedad**, Buenos Aires, n. 38, May.-Oct. 2019, p. 45-56.

FERREIRA, C.; LUCE, M. Introdução. **In**: Padrão de Reprodução do Capital. Contribuições da teoria marxista da dependência. Ferreira, C.; Osorio, J.; Luce, M. (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2012. 144 p.

FRIGOTTO, G. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. **Rev. Centro de Educação e Letras**, Unioeste Campus, Foz do Iguaçu, v. 10, n. 1, p. 41-62, 2008.

FURTADO, C. O desenvolvimento recente da economia venezuelana, 1957. **In**: Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas. FURTADO, C. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

_____. Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais, 1974. **In**: Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas. FURTADO, C. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

GARCÍA, D. Qué significa para las tensas relaciones entre Venezuela y Estados Unidos la acusación de narcotráfico contra el vicepresidente Tareck el Aissami. **BBC Mundo**, Caracas, 14 feb. 2017. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38964630>> Acceso en enero de 2020.

_____. Corrupción, narcotráfico, derechos humanos: los otros altos cargos de Venezuela acusados por Estados Unidos antes de Tareck El Aissami. **BBC Mundo**, Caracas, 14 feb. 2017a. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38976077>>

_____. Qué significa para la golpeada economía de Venezuela las sanciones financieras de Estados Unidos. **BBC Mundo**, Caracas, 25 de ago. 2017b. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41057659>>

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. **In**: Extractivismo, política y sociedad. Varios autores. Quito: CAAP-CLAES. 2009. pp. 187-225.

GIUSSEPE AVALO, A. **Petrodiplomacia y Economía en Venezuela**. Un análisis retrospectivo y prospectivo de las relaciones comercio-petroleras venezolanas. Caracas:

Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2010. 328 p.

GRISANTI, L. X. **Alberto Adriani**. Biblioteca Bográfica Venezolana. Editora El Nacional: Caracas, 2009.

HANES, R. A. de A. El clientelismo en el modelo político venezolano: un análisis preliminar. **Secuencia**, n. 10, enero-abril, 1988, pp. 100-111.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

HEINBERG, R. **Searching for the miracle**. Net energy limits and the fate of industrial society. 2009.

HERNÁNDEZ, J. I. ¿Y qué dice el artículo 233 de la Constitución? **Prodavinci**, 11 de ene. 2019. Disponible en: <<https://prodavinci.com/y-que-dice-el-articulo-233-de-la-constitucion/>> Acceso en enero de 2020.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**. O breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

KAPLAN, M. **Petróleo y desarrollo**: el impacto interno. Simposio sobre Petróleo y Desarrollo en Venezuela y en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 15-18 Oct. 1979.

KOSACOFF, B.; CAMPANARIO, S. La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina. **Documento de proyecto**, CEPAL, 2007.

LOPEZ, E. Los hidrocarburos y la política energética: al servicio de un modelo de rapiña, atraso y dependencia. **Industrializar Argentina**, Sep. 2005, pp. 32-37.

LÓPEZ, L. Renda petrolífera: geração e apropriação nos modelos de organização da indústria brasileira. São Paulo, 2012. **Tese** (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Energia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

LUCE, M.S. **Teoria Marxista da Dependência**. Problemas e categorias. Uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular. 2018.

LUCCHINI, C. **Cerro Dragón**. El gran yacimiento petrolífero argentino. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2018. 158 pp.

MACHADO ARÁOZ, H. **Mineração, genealogia do desastre**. O extractivismo na América como origem da modernidade. São Paulo: Elefante, 2020;

MANDER, J. Foreword: which way out? In: R. Heinberg. **Searching for the miracle**. Net energy limits and the fate of industrial society. 2009.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. 1973. **In**: Vida e obra. Ruy Mauro Marini. Transpadini, R.; Stedile, J. (Orgs.). São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 131-172.

_____. Viraje en Brasil: fin de la política nacionalista en materia petrolera. **Excelsior**,

México, 7 de dic. 1975. Disponible en: <http://www.marini-escritos.unam.mx/117_brasil_petroleo.html>

_____. Proceso y tendencias de la globalización capitalista, 1997. In: MARTINS, C. E. (Compilador). América Latina, Dependencia y Globalización; Ruy Mauro Marini. Bogotá: CLACSO, Siglo XXI, 2008, 292 p.

_____. El ciclo del capital en la economía dependiente. In: Oswald, U. (Coord.), México: Nueva Imagen, 1979, pp. 37-55. Disponible en: <http://www.marini-escritos.unam.mx/058_ciclo_capital_dependiente.html>

MÁRZQUEZ, A. **El imperialismo petrolero y la revolución venezolana**. Tomo 1: capital y propiedad territorial. Caracas: Fondo Editorial Salvador de la Plaza, 1975.

MAYORBE, E. **Juan Pablo Pérez Alfonzo**. Biblioteca Biográfica Venezolana. Caracas: Editorial Arte. 2005. 143 p.

MEDINA SMITH, E. **La fuga de capitales en Venezuela 1950-1999**. Banco Central de Venezuela. Colección Premio Ernesto Peltzer, n° 16. 2005. 235 p.

MELCHER, D. La industrialización en Venezuela. **Economía**, v. 10, 1995. p. 57-89. Disponible en: <<ftp://ies.faces.ula.ve/Pdf/Revista10/Rev10Melcher.pdf>> Acceso en: maio 2013.

MENDES, A.; TEIXEIRA, C. Panorama setorial 2015-2018: petróleo e gás. In: BNDES. Perspectivas do investimento 2015-2018 e panoramas setoriais. Rio de Janeiro: BNDES. 2014. pp. 138-146.

MENDIBLE, A. Venezuela: su tránsito elíptico en el destino histórico sudamericano y el rol moderado del Brasil en el presente. In: DO CARMO et al. (Orgs.). **Relações Internacionais. Olhares Cruzados**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2013. 239-278 p.

MIKESELL, R. **Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries**. Cases studies of investor-host country relations. New York, Londres: RFF PRESS. Resources for the Future. 2011.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **R. Pós Ci. Soc.** v.10, n.19, p. 119-148, jan/jun. 201

MIERES, F. **El petróleo y la problemática estructural venezolana**. Colección Venezuela y su Petróleo. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2010, 332 p.

MOMMER, B. **Petróleo Subversivo**. 2003. Disponible en: <<http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/article/524/1.PDF>> Acceso en julio 2015.

_____. **Renta petrolera y distribución de ingreso, Venezuela, 1920-1989**. Venezuela, 1990.

MONALDI, F. **La Economía Política del Petróleo y el Gas en América Latina**. Plataforma Democrática, Working Paper n. 9. 2010.

MOSCONI, E. **El petróleo argentino 1922-1930**. Buenos Aires: Círculo Militar, 1983. 241 p.

NETTO, J.P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011, 64 p.

NEYRA, H.E. **El desarrollismo en Argentina: la experiencia frondicista (1958-1962)**. Textos para discussão (PPGE/UFRGS), 2017.

OBAMA declara a Venezuela “amenaza para la seguridad nacional” de EE.UU. **BBC Mundo**. 09 mar. 2015. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150309_ulnnot_eeuu_venezuela_san_ciones Acceso en enero 2020.

ODDONE, D. Discurso do Diretor-Geral da ANP, Décio Oddone. **In: Seminário Reavaliação do Risco Brasil**, 08 de novembro de 2019. Disponible en: <http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/2019-11-08-decio-oddone.pdf> > Acceso en enero 2020.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES – OPEC. **Brief History**. 2020. Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm > Acceso en enero de 2020.

OSORIO, J. Ley del valor, intercambio desigual, renta de la tierra y dependencia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 74, maio-agosto 2017a, pp. 78-102.

_____. Sobre o Estado, o poder político e o Estado dependente. **Temporalis**, Brasília, ano 17, n. 34, jul/dez, 2017b, pp. 25-51.

_____. Padrão de Reprodução do Capital: uma proposta teórica. **In: Padrão de Reprodução do Capital. Contribuições da teoria marxista da dependência**. Ferreira, C.; Osorio, J.; Luce, M. (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2012. 144 p.

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA – OLADE. Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe, SIE-LAC. 2019.

PAULANI, L.M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economía Política**, v. 36, n. 3 (144), jul./set., 2016, pp. 514-535.

PÉREZ ALFONZO, J. P. **Hundiéndonos en el excremento del diablo**. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana. 2009. 355 p.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Bacias**. 2020a. Disponible en: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/> >

_____. **Pré-Sal**. 2020b. Disponible en: <<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/pre-sal-novo.htm>>

PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. – PPSA. **Relatório Anual da Administração 2018**. Disponible en:

<https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/conteudo/147_326_relatorio_anual_administracao_2018.pdf> Acceso en noviembre de 2019.

PETRÓLEOS DE VENEZUELA, S.A. – PDVSA. **Concesión petrolera**: concesión de soberanía, 2005a. Disponible en: <<http://www.pdvsa.com/>> Acceso em agosto de 2016.

_____. **De la privatización a la nacionalización de la industria petrolera en Venezuela**, 2005b. Disponible en: <<http://www.pdvsa.com/>> Acceso em agosto de 2016.

_____. **La Apertura petrolera: reprivatización del negocio**, 2005c. Disponible en: <<http://www.pdvsa.com/>> Acceso em agosto de 2016.

_____. **The sabotage against the national industry**, 2005d. Disponible en: <<http://www.pdvsa.com/>> Acceso em agosto de 2016.

_____. Venezuela actor fundamental en la OPEP. **Serie Plena Soberanía Petrolera**, n. 6, 2007.

_____. **Informe de Gestión Anual**. Ediciones: 2008, 2013, 2014, 2016. Disponible en: <<http://www.pdvsa.com/>> Acceso em agosto de 2016.

PETRÓLEO Y OTROS DATOS ESTADÍSTICOS – PODE. **Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería**, 15 ed, Caracas. 2012.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE – **PNUMA**. Tendencias del flujo de materiales y productividad de recursos en América Latina. **2013**.

PNUMA, RED MERCOSUR. **Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina**: perspectiva e implicaciones económicas. 2011.

RICO, J.A.P. Biocombustíveis, alimentos e petróleo: uma análise retrospectiva da experiência brasileira. São Paulo, 2013. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-graduação em Energia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

RODRÍGUEZ ARAQUE, A. **Petroamérica vs. ALCA**. Conversaciones con Luis Bilbao. Buenos Aires: Le Monde diplomatique, 2004.

_____. La Reforma Petrolera venezolana de 2001, **Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 8, n. 2, mayo-ago., 2002, p. 189-200.

RODRÍGUEZ, H., ECHEVERRÍA, P., VERA, J. V. El tratado modificado de reciprocidad comercial entre Venezuela y los Estados Unidos. **Estudios Internacionales**, 1972, p. 91-102. Disponible en: <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/17697/19634>>

Acceso en agosto de 2015.

RODRIGUES, L. A. Cenários econômico-financeiros da produção em campos do Pré-Sal sob distintos regimes regulatórios. São Paulo, 2016. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-graduação em Energia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

RODRIGUES, C. H. L, JURGENFELD, V. F. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 2, maio-agosto, 2019, pp. 393-420.

ROSADO, M.; BRANDÃO, C. Contratos e licitações na indústria do petróleo. **In:** Frank Jahn, Mark Cook, Mark Graham, Doneivan Ferreira (Orgs.), *Introdução à exploração e produção de hidrocarbonetos*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2012, pp. 9-12.

SABATELLA, I.M. La política de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. **Argumentos. Revista de Crítica Social**, n° 14, Oct. 2012, pp. 149-180.

SALAS, L. **Escritos desde la guerra económica**. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2014, 188 p.

SANZILLO, T., HIPPLE, K. **Riesgos financieros opacan el desarrollo de reservas de petróleo y gas en Vaca Muerta, Argentina**. Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA). Reporte. Marzo, 2019a.

_____. **El lado positivo de la crisis financiera de Argentina: una oportunidad para repensar su plan energético**. Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA). Reporte. Septiembre, 2019b.

SAUER, I.L. O pré-sal e a geopolítica e hegemonia do petróleo face às mudanças climáticas e à transição energética. **In:** Recursos minerais do Brasil e análise estratégica. Academia Brasileira De Ciências. 2016.

SAUER, I.L; RODRIGUES, L. Pré-sal e Petrobrás além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, n. 30 (88), 2016, pp. 185-229.

SAUER, I.L; ESTRELHA, G. **Nota Técnica: avaliação do leilão do óleo excedente dos campos da cessão onerosa**. 2019.

SERRANI, E.; BERRERA, M. Efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014. **Sociedad y Economía**, n° 34, 2018, pp. 121-142.

SEVERO, L. W. **Economía venezolana (1899-2008): la lucha por el petróleo y la emancipación**. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2009.

SILVA MICHELENA, H. Teorías modernas de la ética socioeconómica (Para alivio de mi espíritu). **In:** Trabajos de incorporación de los individuos de número 2009-2010. Academia Nacional de Ciencias Económicas: Caracas, 2011.

SOSA, P.L.R.; PARDO, L.R.R. **El Petróleo como instrumento de progreso**. Una nueva

relación Ciudadano-Estado-Petróleo. Caracas: Ediciones IESA, 2da Ed. 2013, 244 p.

SUTHERLAND, M. La ruina de Venezuela no se debe al “socialismo” ni a la “revolución”. **Nueva Sociedad**, n. 274, marzo-abril, 2018, pp. 142-151.

SVAMPA, M. Imágenes del fin. Narrativas de la crisis socioecológica en el Antropoceno. **Nueva Sociedad**, n. 278, nov.-dic. 2018, pp. 151-164.

SYLWAN, C. et al. Cuenca del Golfo San Jorge. **VIII Congreso de Exploración y Desarrollo de Hidrocarburos**. 2011

TINKER SALAS, M. **Una herencia que perdura**: petróleo, cultura y sociedad en Venezuela. Caracas: Editora Galac, 2013, 378 p.

TERÁN, E. M. **La crisis del Capitalismo rentístico y el neoliberalismo mutante (1983-2013)**. Fundación Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos, Documento de Trabajo n. 5, 2014, pp. 1-27.

_____. Las nuevas fronteras de las *commodities* en Venezuela: extractivismo, crisis histórica y disputas territoriales. **Ciencia Política**, v. 11, n. 21, enero-junio, 2016, pp. 251-285.

VASSILIOU, M.S. **Historical Dictionary of the Petroleum Industry**. Lanham: Scarecrow Press, 2009, 712 p.

VILLA, R.D., URQUIDI, V.D. Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo. **Política Externa**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 63-77, 2006.

VIZENTINI, P.F. O descompasso entre as nações. In: Os porquês da desordem mundial, mestres explicam a globalização. Emir Sader (org.). Rio de Janeiro: Record, 2004.

WONG, E. Estados Unidos le da a Juan Guaidó el control de las cuentas de Venezuela. **The New York Times**. 20 de ene. 2019. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/es/2019/01/29/espanol/guaido-maduro-citgo-pdvsa.html>>

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION – WMO. **Greenhouse Gas Bulletin**. The state of greenhouse gases in the Atmosphere based on global observation through 2018. N° 15, Nov. 2019a.

_____. **The global climate 2015-2019**. Sept. 2019b. Disponible en: <<https://public.wmo.int/en/media/press-release/global-climate-2015-2019-climate-change-accelerates>> Acceso en diciembre de 2019.

YANIKKAYA, H., TURAN, T. Curse or blessing? An empirical reexamination of natural resource growth nexus. **Journal of International Development**, n. 30, 2018, pp. 1455-1473.