



El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela: causas económicas y sus implicancias globales

Antulio Rosales

Introducción

Con el boom en el mercado global de los *commodities* y el surgimiento de gobiernos de corte progresista en Suramérica, diversos autores han analizado el fortalecimiento de la dependencia extractiva en la región durante los primeros lustros del siglo XXI. El denominado neo-extractivismo denota nuevas formas de captación de rentas, con el apoyo de capitales extranjeros, para la satisfacción de necesidades de la población y la legitimación de los propios procesos de extracción de recursos naturales (Burchardt y Dietz, 2014; Gudynas, 2009; Veltmeyer, 2013a). Este fue el *modus operandi* de gobiernos progresistas y también liberales que se apalarcaron en los altos precios de las *commodities*

para propiciar procesos de acumulación centrados en la tradicional vinculación de los países latinoamericanos con la economía mundial mediante la venta de materias primas. Estos gobiernos, a su vez, generaron mecanismos de distribución de la riqueza, constituyendo un andamiaje que Eduardo Gudynas denomina “el Estado compensador” (Gudynas, 2016).

La Venezuela bolivariana ha sido un caso paradigmático en este sentido. No sólo es Venezuela un histórico ejemplo de un petro-Estado, dependiente de la renta petrolera por casi un siglo, sino que también representó por más de una década la irrupción de un proceso de izquierda revolucionaria que buscaba trascender el capitalismo (Bautista Urbaneja, 2013; Hellinger, 2016). No obstante, Venezuela enfrenta hoy la peor crisis económica que ha vivido en su época republicana. Enfrenta, además, un ambiente político marcado por el autoritarismo de un gobierno que se ha separado de las prácticas elementales de la democracia (López Maya, 2017). Esta crisis lleva unos cinco años en proceso de gestación. Tiene su origen en altos niveles de gasto y endeudamiento, la profusa monetización del déficit fiscal que ha disparado los precios, así como una política ineficiente de controles que representa un caldo de cultivo para la corrupción (Rosales, 2016; Toro, 2017).

La caída de los precios del petróleo que se inició en 2014 no fue sino un catalizador más que aceleró el declive. De esa manera, el país entró en la hiperinflación, ha profundizado una severa contracción económica con elevados niveles de pobreza y ha generado una crisis migratoria sin precedentes en la región. Paradójicamente, la crisis también afecta la propia industria petrolera, poniendo en riesgo la capacidad extractiva del país, con un colapso en la producción de crudo sin precedentes. Venezuela ha dejado de producir, en promedio, más de un millón de barriles diarios de petróleo en los últimos cinco años. De manera involuntaria, Venezuela ha contribuido con la estabilización del precio internacional del petróleo al reducir la oferta de manera significativa y constante.

El gobierno bolivariano, primero de Hugo Chávez, y posteriormente de Nicolás Maduro, sustentó su modelo de desarrollo casi exclusivamente en la producción y exportación petrolera y en la captación de la renta internacional del suelo. La exportación de petróleo crudo representa más del 95% de los ingresos en divisas extranjeras para el país. De esta

captación de renta, se erigen distintos mecanismos centralizados en el Presidente de la República para la distribución de la riqueza nacional sobre la base de criterios de lealtad, con el objetivo de fortalecer el poder del gobierno sobre la sociedad (Mora Contreras et al., 2017; Perez S., 2011). En ese sentido, el neo-extractivismo venezolano fue *sui géneris* en tanto profundizó y transformó viejas dinámicas rentistas, consolidando un modelo autoritario de gobierno. La dinámica primario-exportadora fue agudizada y nuevos lazos de dependencia surgieron con potencias emergentes, en especial con China y más recientemente con Rusia (Rosales, 2016).

Pese a que la crisis venezolana es nacional en origen, y sus principales causas también yacen en el ámbito local, sus implicaciones tienen reverberaciones globales. El uso del petróleo y la industria petrolera como palanca y garantía de préstamos y compromisos de inversión contribuyó a la transferencia de la propiedad de los recursos naturales venezolanos incluso antes de su extracción. Además, las políticas de control sobre la industria petrolera fueron mermando su capacidad productiva en el tiempo, afectando en la actualidad el suministro en el mercado internacional de crudo. La relación de Venezuela con China ha sido crucial. Esta relación se sustenta en préstamos con el petróleo como garantía y medio de pago. En última instancia, la reciente caída de los precios del petróleo ha dificultado la capacidad de pago venezolana y complicado el proyecto nacional rentista. Por ello, el gobierno nacional ha emprendido maniobras desesperadas para satisfacer sus compromisos internacionales y expandir la frontera extractiva de las *commodities* a la gran minería en un proceso que he denominado “un rentismo radical” (ver más en: Rosales, 2017).

El principal objetivo de este ensayo es proporcionar claves sobre las causas económicas del agotamiento del modelo neo-extractivista venezolano. En tal sentido, se abordan las cualidades propias del modelo bolivariano y que en buena medida lo distancian de los extractivismos del resto de la región suramericana. En segundo lugar, se establecen las implicaciones transnacionales de esta crisis y en particular las consecuencias para el mercado mundial de petróleo y las relaciones de Venezuela con las potencias nuevas que le sirven de aliados. El análisis aborda de manera somera algunos rasgos políticos y sociales que engloban la crisis económica actual.

Neo-extractivismo con características bolivarianas

El resurgimiento del extractivismo como modelo de desarrollo y de vinculación con la economía global vino de la mano del Estado en la primera década del siglo XXI. La apropiación de recursos naturales en un contexto de mejoras de los términos de intercambio, dado por el aumento en la demanda impulsada por el crecimiento económico de China e India, fue un puntal para modelos de desarrollo sustentados en la redistribución de la riqueza y la expansión de inversiones e infraestructura (Bebbington y Humphreys Bebbington, 2011; Gudynas, 2009). Durante este período, si bien el nacionalismo de recursos se hizo presente, como es normal durante épocas de altos precios, el avance del extractivismo no estuvo reñido con las inversiones extranjeras (Burchardt y Dietz, 2014; Haslam y Heidrich, 2016; Rosales, 2013; Veltmeyer, 2013b). En muchos casos, gobiernos bajo la égida post-neoliberal utilizaron el aumento de las rentas extractivas para expandir la inversión social y satisfacer demandas de inclusión de vieja data y la ampliación de derechos sociales sin que ello implicara una ruptura radical con el modelo que procuraba la estabilidad macroeconómica y la protección de la propiedad como base jurídica para la inversión (Grugel y Riggirozzi, 2012; Kohl y Farthing, 2012; Nem Singh, 2014).

El neo-extractivismo bolivariano, en cambio, fue un modelo sustentado en la apropiación de la renta petrolera y el establecimiento de mecanismos diversos para la distribución de la riqueza que facilitara la contención de conflictos sociales, la rentabilidad electoral del presidente Hugo Chávez y, a su vez, la supremacía de su proyecto político sobre las alternativas (Bautista Urbaneja, 2013; Corrales y Penfold, 2011). Las políticas de nacionalización y expropiación del gobierno bolivariano fueron, en muchos casos, más expansivas y radicales que las de sus pares de la región, aunque en el caso de los hidrocarburos, inversionistas de diversos orígenes mantuvieron sus compromisos en el país debido al interés estratégico que implicaba la reserva de petróleo crudo más grande del mundo y, además, por la aparición de emergentes empresas estatales provenientes de países emergentes que competían más intensamente con empresas privadas del norte global que en el pasado (De Graaff, 2011; Koivumaeki, 2015; Rosales, 2017b).

Existen algunos rasgos definatorios en el modelo de desarrollo bolivariano que lo distinguen en buena medida de los procesos regionales

que emergen paralelamente. En primer lugar, el gobierno de Hugo Chávez libró una batalla frontal con la estructura gerencial de la empresa estatal de petróleo, Petróleos de Venezuela (PDVSA). Esta batalla incluyó una huelga general de sus trabajadores que buscaba la renuncia del presidente luego de la aprobación de una nueva ley de hidrocarburos vía decreto habilitante presidencial. Esta ley de hidrocarburos retornaba la centralidad de la captación de rentas, por vía de la regalía y los impuestos a empresas extractoras, a la política petrolera nacional, un principio socavado por la política de apertura petrolera de los años noventa del siglo pasado. La regalía se elevaba a un 30% (aunque el impuesto sobre la renta al sector petrolero disminuía); en todo caso transformaba radicalmente la relación con las empresas extractoras, incluyendo aquellas que operaban en la Faja Petrolífera del Orinoco (República Bolivariana de Venezuela, 2001). El gobierno además intervino en el modelo gerencial de la empresa en formas que contravenían la tradicional meritocracia heredada de la industria petrolera concesionaria previa a la nacionalización. La resistencia de la empresa a estas políticas culminó con el control militar de PDVSA después de dos meses de huelga general y una reestructuración corporativa que implicó la salida de más de diez mil trabajadores y la estricta subordinación política de PDVSA al gobierno (Hellinger, 2016; Hults, 2012; Philip y Panizza, 2013; Rosales, 2018).

La subordinación política de PDVSA facilitó que durante los años posteriores a 2003, el gobierno utilizara la empresa como financista y ejecutora de diversas políticas sociales con fondos provenientes del petróleo. Los otros dos elementos pilares servían para fortalecer la dinámica de control sobre la renta de los hidrocarburos en la presidencia.

La política de control de cambio que fijaba el precio del bolívar frente al dólar se tradujo en un importante mecanismo de transferencia de rentas internacionales por la vía de la sobrevaluación de la moneda. Aunado a la política cambiaria, el gobierno nacional estructuró la distribución del ingreso nacional a través de mecanismos *ad hoc* que no contaban con la fiscalización tradicional de las instituciones de elección popular. En primer lugar, estimó de manera conservadora del precio del barril de petróleo en el presupuesto nacional, constituyendo un artificial superávit de ingresos que en vez de pasar a engrosar los fondos de estabilización creados para paliar la vulnerabilidad de los

precios del petróleo, fueron utilizados de manera discrecional por el Ejecutivo. De igual forma, el gobierno central modificó en 2005 la ley del Banco Central de Venezuela e instauró un novedoso concepto de “reservas necesarias” y “reservas excedentarias” que permitieron al gobierno crear un bypass en las cuentas externas y constituir fondos especiales sin supervisión institucional destinados a la inversión social, proyectos de desarrollo e incluso políticas sociales de corte internacional (República Bolivariana de Venezuela, 2005).

Por medio del control financiero y político de PDVSA y la constitución de fondos extraordinarios paralelos al presupuesto, el gobierno bolivariano contaba con una potente herramienta de inversión social sin contrapesos (Bautista Urbaneja, 2013; Mora Contreras et al., 2017). Esta estructura financiera representa el espinazo del modelo de extractivismo bolivariano que, pese a los réditos políticos y sociales que produjo en el corto plazo, enfrentó una crisis profunda en la que todavía se encuentra.

Radiografía de la crisis

Un aspecto central de la crisis económica actual venezolana se refiere al déficit fiscal. El gobierno venezolano lleva años sosteniendo un elevado gasto sobre la base de altos precios del petróleo y la profusa adquisición de deuda externa. Sin embargo, progresivamente, los mercados internacionales se fueron cerrando para Venezuela, primero con las bajas evaluaciones de las calificadoras de riesgo que impulsaron las tasas de interés de los bonos venezolanos. Posteriormente, con la decisión de China de detener los préstamos al país debido a la reducción de los pagos y, finalmente, con las sanciones financieras impuestas por Estados Unidos en agosto de 2017 que impiden la re-negociación de la deuda y la adquisición de nuevos préstamos.

A lo largo de los últimos años, el gobierno venezolano ha llenado el déficit con la impresión inorgánica de dinero. Entre 2013 y 2018, la base monetaria venezolana se ha multiplicado por un factor de 225, llegando a más de un billón de bolívares en circulación (millón de millones). Así explica este proceso Francisco Rodríguez, “Venezuela ha pasado seis años seguidos con un déficit del sector público expandido (incluyendo

fondos extrapresupuestarios) mayor a 10 puntos del PIB”. Cuando el endeudamiento externo dejó de ser una opción “y al negarse a ajustar las variables determinantes de los ingresos fiscales, tales como el precio de la gasolina en el mercado interno, el gobierno comenzó a imprimir dinero para financiar ese déficit” (Rodríguez, 2018).

Ya en 2013 hay evidencias claras de una crisis fiscal, con severo impacto en la inflación, escasez de productos de primera necesidad y pérdida de valor real del signo monetario (Vera, 2015). Esta crisis tiene su antecedente más cercano en el pronunciado aumento del gasto público en 2012 a vísperas de la elección presidencial que ganara Chávez por tercera vez. Las transferencias de divisas al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y el uso de nueva deuda contraída sobre todo con instituciones financieras chinas fueron utilizadas para la expansión del consumo final y la construcción de viviendas. En su “testimonio ante la historia”, el ministro de planificación de Chávez, Jorge Giordani, explica cómo en el año 2012 las contiendas electorales implicaron “un gran sacrificio” que se tradujeron en un importante “esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos” (Giordani, 2014).

A finales de 2012 comienza el racionamiento de divisas al sector privado, elevando la tasa de cambio de mercado. La crisis económica coincidió con la muerte de Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013. Nicolás Maduro, designado sucesor, lleva adelante una campaña presidencial sustentando su liderazgo en la herencia de Chávez y la continuación de su legado. El resultado no es alentador para Maduro, quien fue electo con un margen de poco más de un punto porcentual sobre el candidato de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) Henrique Capriles Radonski.

El presidente Nicolás Maduro decidió “profundizar el modelo”, es decir, intentó atacar los síntomas de la crisis con medidas centradas en controles y regulaciones de precios y márgenes de ganancia. El principal mecanismo de control sobre la economía es el estricto control de cambio que centraliza la venta de dólares a un precio muy por debajo de su valor de mercado, pero que se fue haciendo más escaso con el tiempo. Esta estrategia produjo mayores restricciones en la oferta de bienes mientras que el Banco Central satisfacía las carencias de flujo de caja de PDVSA con la compra de bonos denominados en moneda nacional

(Balza Guanipa, 2015; Vera, 2015). El aumento de la base monetaria estuvo acompañado con la reducción de la oferta, profundizando la crisis inflacionaria y la escasez de productos. Al tiempo, la caída de los precios del petróleo a partir de octubre de 2014 entra a complicar el panorama, erosionando las reservas internacionales. En efecto, en los últimos cinco años, las reservas fueron dilapidadas, pasando de más de 20 mil millones de dólares, a menos de 10 mil millones, siendo que la mayoría de éstas está compuesta por oro monetario.

La caída de las reservas, acompañada por el aumento de la liquidez disparan el tipo de cambio de mercado, lo cual se traduce en un círculo vicioso de aumento de los precios para los consumidores (Saboin García, 2017). Además, los incentivos para el arbitraje se elevan sustancialmente con el aumento de la prima que ofrece el tipo de cambio paralelo sobre el oficial. En este tiempo se multiplican las denuncias de corrupción en casos de sobrefacturación para importaciones de primera necesidad o la simple existencia de empresas de maletín que obtienen recursos en dólares sin contraprestación en la economía real (Dreier y Goodman, 2016).

Pese al surgimiento de diversas propuestas para enfrentar la crisis y asumir medidas de ajuste que permitan acceder a recursos frescos para sanear las finanzas del país, el gobierno de Nicolás Maduro se ha rehusado a asumir cambios en la política económica y, en cambio, recrudece su modelo de controles. A contrapelo, el gobierno insiste que las causas de la crisis se encuentran en una “guerra económica” que los factores económicos de dentro y fuera del país azusan contra la estabilidad del país con el objetivo de deponer al Presidente. De acuerdo con esta narrativa, el arma principal de la guerra económica es el marcador ilegal del dólar paralelo que no guarda relación con indicadores de la economía real. El gobierno de Estados Unidos y sus sanciones (la mayoría de ellas sanciones personalizadas a líderes del gobierno de Maduro hasta finales de 2017, cuando se impusieron sanciones financieras que obstaculizan la renegociación de la deuda) se convierten en la principal prueba de la conspiración internacional en contra de Venezuela.

No obstante, pese al aumento del circulante por la impresión de dinero inorgánico, el gasto real se ha contraído. Explica Rodríguez: “durante 2017, el gasto real cayó un 57,4% y, desde el 2015, se ha desplomado

un 78,5%. Para enero de 2018, el gasto real era sólo el 16,5% de su nivel de 2015” (Rodríguez, 2018).

En efecto, en meses recientes, el gobierno ha centralizado la distribución de alimentos racionados y subsidiados. Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) se han convertido en el mecanismo central de política pública del gobierno nacional, y otras políticas sociales han sido abandonadas. De esta manera, el gobierno utiliza las herramientas centralizadas con las que cuenta para administrar la escasez y focalizar el esfuerzo del Estado en la distribución de alimentos básicos a una red-clientela, bajo la condición de lealtad y sumisión (Amaya, 2016; Dreier y Goodman, 2016; España, Morales, y Barrios, 2016). Esta política se ha coordinado con los denominados Carnets de la Patria que sirven como mecanismo de control social, vigilancia y acopio de información.

En síntesis, la crisis económica implica una suerte de ajuste heterodoxo centrado en la dramática reducción de las importaciones. Asimismo, la pobreza se ha multiplicado. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ENCOVI) que lleva a cabo un grupo de universidades con una metodología similar a la de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central de Venezuela (no disponibles al escrutinio público), la pobreza por ingreso escaló a 87 por ciento de los hogares, incluyendo 60 por ciento de pobreza extrema en 2017 (UCAB, 2018). La situación alimenticia de la mayoría de la población es crítica. En promedio, la vasta mayoría ha perdido unos 11 kilos de manera involuntaria, mientras que las proteínas han desaparecido de la dieta cotidiana y han sido sustituidas con tubérculos (UCAB, 2018). La ENCOVI revela, además, la centralidad de los CLAP en la política social del gobierno, concentrando la mayoría de los beneficiados en política de protección social alguna, mientras que los Carnet de la Patria se han convertido en un importante mecanismo de acceso a los alimentos subsidiados.

Relaciones con China y Rusia: impacto global de la crisis petrolera venezolana

El modelo de desarrollo bolivariano, sustentado en la distribución de la renta petrolera de manera centralizada en mecanismos bajo control

de la Presidencia, tuvo un importante apoyo de capital internacional. Durante buena parte del boom petrolero de los 2000, el gobierno venezolano apalancó importantes inversiones extranjeras, muchas de las cuales provenían de potencias emergentes, en especial de empresas estatales y privadas chinas. Además, el gobierno y la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) obtuvieron ingentes préstamos tanto de bancos públicos chinos como de mercados de capitales. La deuda externa actual de Venezuela asciende a unos 185 mil millones de dólares. China otorgó a partir de 2005 más de 62 mil millones de dólares, pagaderos en barriles de petróleo. Algunos de estos préstamos fueron condicionados a las inversiones conjuntas en campos petroleros operados por ambos países, pero en su mayoría fueron líneas de crédito que el gobierno usó para expandir el consumo e importar bienes de capital y productos manufacturados.

Entre las líneas de crédito que ha facilitado China a Venezuela, se encuentran tres tramos del Fondo Pesado, que oscilan entre 5 y 6 mil millones de dólares, y son líneas de corto plazo renovables una vez que hayan sido canceladas. La línea de crédito Gran Volumen, en cambio, fue un préstamo a diez años acordado en 2010 por 20 mil millones de dólares, de los cuales 10 mil millones estaban denominados en RMB (Rosales, 2016).

Como he argumentado en otros espacios, por un tiempo, el gobierno logró contener la crisis con el apoyo financiero de China que se convirtió en un prestamista de última instancia para el país (Rosales, 2016). En especial durante los años 2013 a 2015 cuando el gobierno enfrentó mayores dificultades para refinanciar su deuda y las renovaciones de los tramos del Fondo Pesado significaron líneas de supervivencia para Venezuela. El compromiso venezolano fue el repago de la deuda con petróleo y la entrega bajo condiciones especiales de zonas de producción y desarrollo, así como otros proyectos extractivos, bien sea vinculados al petróleo o la minería.

La elección parlamentaria de 2015 cambia este proceso. En ese momento, el gobierno recibe su más contundente derrota electoral, que se traduce en dos terceras partes de los escaños de la Asamblea Nacional para los representantes de la MUD. Con la elección parlamentaria, el gobierno de Maduro decide atrincherarse en el poder por la vía del Tribunal Supremo de Justicia, anulando judicialmente la mayoría

calificada de la MUD en el parlamento y, posteriormente, negando todas sus decisiones (Straka, 2017). En ese contexto, las instituciones financieras de China y otros países emergentes deciden replegarse y no extender onerosos apoyos financieros a Venezuela por temor a que su deuda sea desconocida por la Asamblea Nacional.

Debido al cambio de actitud de su principal benefactor externo, en momentos de vencimiento de bonos de la deuda externa, el gobierno de Maduro procedió con ventas de emergencia de los activos de la República para pagar los compromisos pendientes con tenedores de bonos. Asimismo, en 2015 la República Dominicana y Jamaica cancelaron sus deudas con Venezuela con un descuento por encima del 50 por ciento que le proveyó a Maduro dinero fresco para cumplir con parte de sus compromisos. Las ventas de petróleo subsidiado a los socios de la cuenca del Caribe y Centroamérica han disminuido sustantivamente. Pese a ello, los países de la región se mantienen aliados al gobierno venezolano en foros internacionales como la Organización de Estados Americanos. No obstante, las consecuencias del derrumbe del acuerdo de Petrocaribe comienzan a verse, por ejemplo en Nicaragua, donde medidas de ajuste en el sistema de pensiones sobrevenidas por la reducción del apoyo venezolano, han elevado la conflictividad social y la inestabilidad del gobierno autoritario de Daniel Ortega y Rosario Murillo.

Venezuela enfrenta a una paradoja dramática. Dice ser el depositario de las más grandes reservas de petróleo crudo del mundo con la Faja Petrolífera del Orinoco. Ha utilizado esa carta para apalancar cuantiosos préstamos, compromisos de inversión y como mecanismo de negociación que permitió incrementar la participación del Estado en el negocio petrolero aun manteniendo parte de la inversión extranjera (Rosales, 2018). Sin embargo, la instrumentalización de PDVSA como agente de política social y distribuidora de beneficios sin fiscalización junto a las políticas de nacionalismo petrolero conllevaron a un proceso de desinversión en la industria que han reducido la producción petrolera a bajos históricos. En efecto, Venezuela tiene cuantiosas reservas en el subsuelo, sin embargo, cada vez se le hace más difícil extraer un barril de petróleo más, y ha aniquilado el poder intrínseco de un petro-Estado.

Tan solo en el último año, Venezuela ha dejado de producir un promedio de 650 mil barriles por día (Monaldi, 2018a). Desde la caída de los

precios a finales de 2014 en adelante, la producción ha disminuido en más de un millón de barriles y PDVSA ha dejado de pagar a contratistas nacionales y extranjeros debido a la estrepitosa caída del flujo de caja de la empresa (Monaldi, 2018b). A finales de febrero de 2018, fuentes de la empresa estatal de petróleo reportaron a la OPEP una producción diaria en promedio de 1,598 millones de barriles diarios. En la década de 1990, Venezuela producía 3.5 millones de barriles al día y al llegar al poder Nicolás Maduro, el país producía unos 2,5 millones de barriles diarios. La actual producción se asemeja a la Venezuela de 1950. Esta caída sistemática en la producción tiene implicancias globales importantes al contribuir con la reducción de la sobreoferta en el mercado y, por ende, contribuyendo a la estabilización y recuperación del precio del barril.

Además de la caída de la producción, la composición del petróleo que Venezuela extrae también ha cambiado. Los campos operados exclusivamente por PDVSA lo han sufrido (Hernández y Monaldi, 2016). Esto se traduce en una producción de petróleo más pesado (proveniente de la Faja del Orinoco) y, por lo tanto, más costosa y con menor rendimiento en épocas de precios bajos. En suma, la mayor parte de la producción nacional se va en satisfacer un mercado interno ineficiente, con elevados subsidios a la gasolina que impulsan el consumo y el contrabando a países vecinos, y a pagar compromisos de deuda con potencias emergentes. En síntesis, el modelo neo-extractivista venezolano ha profundizado sus facetas más rudimentarias y con escasos encadenamientos productivos, estancando la propia capacidad de maximización de la renta petrolera.

En ese contexto, el gobierno venezolano ha retrasado sus pagos en crudo a China y Rusia, quienes han flexibilizado las condiciones de préstamos existentes y, en el caso de Rusia, llegando incluso a condonar la deuda bilateral. Resulta cada vez más difícil para el gobierno ofrecer las reservas de petróleo como garantía para nuevos préstamos. Por ello, en septiembre de 2016 ofreció el 51 por ciento de las acciones de CITGO como garantía en la negociación de un swap en un bono a tres años. Más tarde, en diciembre, obtuvo un préstamo por 1.5 mil millones de dólares de Rosneft con el resto de las acciones de CITGO como garantía (Kahn, 2017). En 2016, el gobierno venezolano vendió acciones de la empresa mixta Petromonagas por 500 millones de dó-

lares a Rosneft y un año más tarde ofreció acciones de Petropiar, una empresa mixta operada por PDVSA y Chevron.

Estas decisiones han exacerbado la desconfianza de los mercados globales en Venezuela y han sumado un ingrediente geopolítico complicado para el país. Rosneft, empresa pública rusa sancionada por el gobierno de Estados Unidos, podría convertirse en accionaria de la principal filial de PDVSA en ese país. Siendo CITGO el activo venezolano más importante en Estados Unidos está ya en la mira de tenedores de bonos e inversionistas que esperan compensaciones por casos de nacionalización pendientes en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) (Rodríguez, 2018).

China y Rusia son las dos potencias extranjeras con mayores intereses en que la crisis económica venezolana se solvente, además de los países vecinos y Estados Unidos. El primero porque la exposición financiera que ha implicado Venezuela es ejemplar. Un impago definitivo de Venezuela con China expondría el fracaso de ese país en su aproximación a socios del sur global. Como hemos mencionado, créditos que superan los 60 mil millones de dólares, proyectos de infraestructura energética conjuntos y vastas inversiones petroleras representan un peso, si no cuantitativo, al menos simbólico importante. No hay otro país del llamado “mundo en desarrollo” con el que China esté más comprometido en términos de préstamos e inversiones. Venezuela estaba llamado a convertirse en un proveedor confiable de petróleo para las empresas estatales chinas y mientras el precio del petróleo permanezca estable en los actuales niveles, Venezuela dependerá de la flexibilidad que el gobierno y las empresas chinas permitan en el pago de su deuda. Por su parte, para Rusia, Venezuela representa una pieza a largo plazo en su tablero geopolítico. Las acciones de CITGO podrán traducirse en un futuro en la ampliación de intereses de Rosneft en la Faja del Orinoco.

Como plantea Francisco Monaldi, China podría proveerle el rescate financiero que el gobierno de Maduro necesita, pero parece no estar dispuesta (las instituciones chinas han dejado de otorgar préstamos a Venezuela desde 2016 en adelante), mientras que Rusia no tiene la misma capacidad de respuesta (Monaldi, 2018a). En última instancia, el gobierno venezolano necesitará un rescate multilateral que incluirá una compleja renegociación de compromisos individuales con tenedo-

res de bonos. El *default* selectivo en el que actualmente se encuentra el país pronto podría convertirse en el más complejo default soberano latinoamericano desde la crisis argentina de comienzos de siglo.

La crisis económica que atraviesa Venezuela y sus posibles soluciones tienen implicaciones de interés global. En primer término, el papel de China y Rusia tendrá un peso más preponderante de lo que las economías latinoamericanas acostumbran. Esto implica un nuevo nivel de actores que sin duda complicará una eventual renegociación de la deuda y paquete de rescate (Kahn, 2017). En segundo lugar, las salidas al atolladero venezolano pasan no sólo por un mero rescate financiero y una solución política, sino que también están vinculadas al rescate de la industria petrolera como principal fuente de ingresos para el país. Es previsible que después del ciclo de nacionalismo petrolero que se concretó en 2007 con el plan Plena Soberanía Petrolera, un nuevo ciclo de apertura a inversiones extranjeras tendrá lugar en el mediano plazo. En ese sentido, el Estado venezolano deberá sortear el constante dilema de autonomía y eficiencia en operatividad de la industria, incluyendo a su propia empresa estatal, y la soberanía nacional sobre los recursos naturales - tema consustancial a la identidad política nacional (Straka, 2016). En último lugar, una sostenida caída de la producción venezolana, amén de posibles nuevas sanciones a las exportaciones petroleras del país, podrían disparar el precio internacional del barril y sacar del mercado las cada vez más mermadas aportaciones venezolanas al mercado internacional.

Profundizar el extractivismo: conclusiones momentáneas

Frente a la crisis económica actual, el gobierno de Nicolás Maduro enfrenta una encrucijada: apelar a un cambio de política económica que permita la estabilización y el refinanciamiento (lo cual implicaría el reconocimiento tácito del fracaso del modelo actual, así como compromisos políticos que apunten al retorno de la democracia, por lo que la estabilidad del régimen estaría en grave peligro) o profundizar y radicalizar el extractivismo abriendo nuevas fronteras de recursos naturales. En la actual coyuntura, el gobierno de Maduro ha escogido la segunda opción. La propuesta central del gobierno en este caso ha sido la expansión de la minería a gran escala en el sur este del territorio venezolano, en el Arco Minero del Orinoco (AMO).

El gobierno nacional ha aprobado - sin someterlos a discusión de la Asamblea Nacional u otro órgano deliberativo de la sociedad - una serie de instrumentos jurídicos para generar confianza en inversionistas nacionales y extranjeros. El plan busca obtener recursos de la minería para cancelar la deuda externa y reactivar las importaciones. Las Fuerzas Armadas están llamadas a ejercer el control de la zona, limitando la acción crítica de grupos que resisten la expansión minera y, en cambio, preservar lo que definen como “el interés general” (República Bolivariana de Venezuela, 2016). De igual forma, el gobierno busca facilitar condiciones especiales para que la inversión extranjera vuelva a fluir en el sector, con incentivos tributarios, aduaneros y menospreciando normativas ambientales y laborales que pongan en riesgo las inversiones (República Bolivariana de Venezuela, 2016). Sin embargo, luego de dos años de aprobada la zona de desarrollo especial del AMO, no existen intenciones reales de inversiones extranjeras de envergadura. En cambio, el gobierno nacional ha actuado por la vía de la regularización y formalización de la minería ilegal a través de “alianzas estratégicas” que incluyen a los mineros artesanales, las fuerzas armadas (y su propia empresa extractora) y grupos armados irregulares (Ebus, 2018; López y Pineda, 2017; MINCI, 2017; Moreno Losada, 2017).

Pese a que no existen inversiones extranjeras importantes en la zona, el gobierno de Maduro con frecuencia utiliza al AMO como un ejemplo de oportunidades para las inversiones y representa sin duda un espacio de disputa para factores globales.

El modelo de neo-extractivismo bolivariano se sustentó en la captación de la renta internacional de los hidrocarburos y la centralización y distribución de esos recursos desde la Presidencia. Sin embargo, ese modelo enfrentó severas grietas producto del excesivo gasto gubernamental sin contrapesos y la inclemente monetización del déficit fiscal que disparó la inflación. Los controles de precios y ganancias, además, incidieron en la escasez de productos y la estrepitosa contracción económica. Durante los años del *boom* petrolero, los altos precios y un prolífico endeudamiento permitían el aumento sostenido del gasto. Detrás de esa estrategia se encontraban las instituciones financieras chinas, las inversiones de sus empresas petroleras, así como el contingente de inversionistas del capital financiero internacional.

La crisis del modelo extractivista bolivariano implica no sólo la incapacidad de sostener la inversión social del gobierno y la debacle económica, sino que, paradójicamente, ha puesto en jaque la propia industria petrolera, afectando el suministro de crudo a mercados internacionales. La base central del modelo extractivo está en franco declive, con una caída sostenida de la producción, la recomposición de la cesta petrolera venezolana a crudos más pesados y el achicamiento del flujo de caja de la empresa nacional de petróleo. Es decir, Venezuela enfrenta obstáculos materiales reales para continuar su modelo extractivo: cada vez es más difícil extraer un barril de petróleo en el país. Si bien temporalmente el gobierno venezolano busca expandir la frontera extractiva en la minería a gran escala, cualquier expansión extractiva - minera o petrolera - requiere de nuevas inversiones. No obstante, ni las potencias emergentes que hasta hace poco sostuvieron la palanca de cooperación e inversión internacional para el país, ni los mercados tradicionales del Atlántico norte están dispuestos a invertir y financiar un modelo en ruinas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya, V. (2016). "Guillermo Tell Aveledo: Los CLAP son genialmente malvados", 15 de junio 2016, <http://www.talcualdigital.com/Nota/126999/guillermo-tell-aveledo-los-clap-son-genialmente-malvados> (consulta 23-11-2017).
- Balza Guanipa, R. (2015). De la planificación centralizada a la regulación de la economía: propuesta de transición gradual para Venezuela. En R. Balza Guanipa (Ed.), *Venezuela 2015: economía política y sociedad*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer Universidad Católica Andrés Bello.
- Bautista Urbaneja, D. (2013). *La renta y el reclamo: ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Bebbington, A., y Humphreys Bebbington, D. (2011). An Andean avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable. *New Political Economy*, 16(1), pp. 131-145.

- Burchardt, H.-J., y Dietz, K. (2014). (Neo-) extractivism-a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), pp. 468-486.
- Corrales, J., y Penfold, M. (2011). *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Brookings Institution Press.
- De Graaff, N. (2011). A global energy network? The expansion and integration of non-triad national oil companies. *Global Networks*, 11(2), pp. 262-283.
- Dreier, H., y Goodman, J. (2016). “Venezuela military trafficking food as country goes hungry”, 28 de diciembre de 2016, <http://bigstory.ap.org/article/64794f2594de47328b910dc29dd7c996/venezuela-military-trafficking-food-country-goes-hungry> (consulta 03-04-2017).
- Ebus, B. (2018). “Unrest in Venezuela’s cradle of gold mining | Digging into the Mining Arc”, enero 2018, <https://arcominero.infoamazonia.org/story/gold-mining> (consulta 01-02-2018).
- España, P., Morales, J. R., y Barrios, D. (2016). *Pobreza, cobertura de las Misiones y necesidades de protección social para la reforma económica de Venezuela* (Working Paper No. No 74). Boston: Harvard Kennedy School.
- Grugel, J., y Ruggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43(1), pp. 1-21.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In CLAES (Ed.), *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAP/CLAES.
- Gudynas, E. (2016). Natural resource nationalisms and the Compensatory State in progressive South America. En P. Haslam y P. Heidrich (Eds.), *The Political Economy of Natural Resources and Development: from neoliberalism to resource nationalism*. New York, NY: Routledge.
- Haslam, P., y Heidrich, P. (2016). From neoliberalism to resource nationalism: states, firms and development. En *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism* (pp. 1-33). New York, NY: Routledge.
- Hellinger, D. (2016). Resource nationalism and the Bolivarian revolution in Venezuela. En P. Haslam y P. Heidrich (Eds.), *The political economy*

of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism. New York, NY: Routledge.

- Hernández, I., y Monaldi, F. (2016). *Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry* (Working Paper). Center for International Development at Harvard University, https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/venezuela_oil_cidwp_327.pdf
- Hults, D. R. (2012). Petróleos de Venezuela, SA (PDVSA): from independence to subservience. En Victor et al., eds, *Oil and Governance* (pp. 418-477).
- Kahn, R. (2017). *Venezuela after the Fall: Financing, Debt Relief and Geopolitics* (CIGI paper series). Waterloo, Canada: Centre for International Governance Innovation, <https://www.cigionline.org/publications/venezuela-after-fall-financing-debt-relief-and-geopolitics>
- Kohl, B., y Farthing, L. (2012). Material constraints to popular imaginaries: The extractive economy and resource nationalism in Bolivia. *Political Geography*, 31(4), pp. 225-235.
- Koivumaeki, R.-I. (2015, August). *Institutional Constraints on Economic Nationalism in Latin America* (Doctor of Philosophy). The University of Texas, Austin, Texas.
- López, E., y Pineda, J. (2017). Capítulo 02 - Arco Minero del Orinoco, <http://www.arcominerodelorinoco.com/capitulo-02/> (consulta 06-02-2018)
- López Maya, M. (2017). “Venezuela 2017: la derrota de la democracia”, *Prodavinci*, octubre 2017, <http://prodavinci.com/2017/10/31/actualidad/venezuela-2017-la-derrota-de-la-democracia-por-margarita-lopez-maya/>
- MINCI. (2017). *Plan de ordenamiento de la gestión productiva en el Arco Minero del Orinoco* (Government report). Ciudad Guayana, Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información.
- Monaldi, F. (2018a). *The Collapse of the Venezuelan Oil Industry and Its Global Consequences* (Working Paper), http://www.atlanticcouncil.org/images/AC_VENEZUELAOIL_Interactive.pdf
- Monaldi, F. (2018b). The Death Spiral Of Venezuela’s Oil Sector And What Can Be Done About It, 24 de enero de 2018, <https://www.forbes.com/sites/thebakersinstitute/2018/01/24/the-death-spiral-of-venezuelas-oil-sector-what-if-anything-can-be-done-about-it/> (consulta 26-01-2018).

- Mora Contreras, J., Rojas, A., Fargier, M., Ramírez Núñez, V., Vargas, G., Tonella, G., y Núñez, C. D. (2017). Venezuela: Estado rentista, reparto y desigualdad 1999-2014. In C. Peña (Ed.), *Venezuela y su tradición rentista: visiones, enfoques y evidencias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Moreno Losada, V. (2017). “Estudio en el Arco Minero revela relación entre el auge del sector aurífero y la violencia,” 27 de octubre de 2018, <http://efectococuyo.com/principales/estudio-en-el-arco-minero-revela-relacion-entre-el-auge-del-sector-aurifero-y-la-violencia> (consulta 28-11-2017).
- Nem Singh, J. T. (2014). Towards post-neoliberal resource politics? The international political economy (IPE) of oil and copper in Brazil and Chile. *New Political Economy*, 19(3), pp. 329-358.
- Perez S., J. J. (2011). El modelo de reparto ejecutivo de la renta en Venezuela (2003-2009). (Report). *Revista Geografica Venezolana*, 52(1), 125.
- Philip, G., y Panizza, F. (2013). *The Triumph of Politics*. John Wiley & Sons.
- República Bolivariana de Venezuela. (2001). *Decreto con fuerza de ley orgánica de hidrocarburos* (Law No. Gaceta Oficial N° 37.323). Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2005). *Reforma parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela (LRPBCV)* (Law No. Gaceta Oficial N° 38.232). Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2016). *Decreto N° 2.248, mediante el cual se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional “Arco Minero del Orinoco”* (Gaceta Oficial N° 40.855). Caracas.
- Rodriguez, F. (2018). “La propuesta de dolarización en Venezuela: una guía para los escépticos,” *Prodavinci*, 16 de marzo de 2018, <https://prodavinci.com/la-propuesta-de-dolarizacion-en-venezuela-una-guia-para-los-escepticos/> (consulta 16-03-2018).
- Rosales, A. (2013). Going Underground: the political economy of the ‘left turn’ in South America. *Third World Quarterly*, 34(8), pp. 1443-1457. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.831538>
- Rosales, A. (2016). Deepening extractivism and rentierism: China’s role in Venezuela’s Bolivarian developmental model. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d’études Du Développement*, pp. 1-18, <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1208605>

- Rosales, A. (2017a). Venezuela's Deepening Logic of Extraction. *NACLA Report on the Americas*, 49(2), pp. 132-135, <https://doi.org/10.1080/10714839.2017.1331794>
- Rosales, A. (2017b). *Stringent, open and hybrid state treatment of foreign investment: three eras of the oil industry in Venezuela and Ecuador* (PhD Dissertation). University of Waterloo, Waterloo, Canada, https://uwspace.uwaterloo.ca/bitstream/handle/10012/11823/RosalesNieves_Antulio.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Rosales, A. (2018). Pursuing foreign investment for nationalist goals: Venezuela's hybrid resource nationalism. *Business and Politics, First View*, <https://doi.org/doi:10.1017/bap.2018.6>
- Saboin García, J. L. (2017). Determinantes del tipo de cambio paralelo en Venezuela: un enfoque empírico. En R. Balza Guanipa y H. García Larralde (Eds.), *Fragmentos de Venezuela: 20 Escritos sobre economía*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Straka, T. (2016). Petróleo y Nación: el nacionalismo petrolero y la formación del Estado moderno en Venezuela (1936-1976). En T. Straka (Ed.), *La nación petrolera: Venezuela, 1914-2014*. Universidad Metropolitana.
- Straka, T. (2017). "Crónica de un autogolpe", *Nueva Sociedad*, 6 de abril de 2017, <http://nuso.org/articulo/cronica-de-un-autogolpe/> (consulta 22-11-2017).
- Toro, F. (2017). The great currency swindle. *The World Today*.
- UCAB. (2018). *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida Venezuela 2017*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/encovi-2017/>
- Veltmeyer, H. (2013a). The Natural Resource Dynamics of Postneoliberalism in Latin America: New Developmentalism or Extractivist Imperialism? *Studies in Political Economy*, 90, <http://spe.library.utoronto.ca/index.php/spe/article/view/19269>
- Veltmeyer, H. (2013b). The political economy of natural resource extraction: a new model or extractive imperialism? *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études Du Développement*, 34(1), pp. 79-95.

Vera, L. (2015). Venezuela 1999-2014: Macro-Policy, Oil Governance and Economic Performance. *Comparative Economic Studies*, 57(3), pp. 539-568. <https://doi.org/10.1057/ces.2015.13>

Wernau, J., y Wernau, J. (2017). Citgo: Caracas's Last Pool of Cash. *Wall Street Journal*, p. B.1.

RESUMEN

El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela: causas económicas y sus implicancias globales

Venezuela enfrenta hoy la peor crisis económica que ha vivido en su época republicana. Pese a que la crisis venezolana es nacional en origen, y sus principales causas también yacen en el ámbito local, sus implicaciones tienen reverberaciones globales. El uso del petróleo y la industria petrolera como palanca y garantía de préstamos y compromisos de inversión contribuyó a la transferencia de la propiedad de los recursos naturales venezolanos incluso antes de su extracción. Además, las políticas de control sobre la industria petrolera fueron mermando su capacidad productiva en el tiempo.

En ese sentido, la relación de Venezuela con China ha sido crucial. Esta relación se sustenta en préstamos con el petróleo como garantía y medio de pago. La reciente caída de los precios del petróleo ha dificultado la capacidad de pago venezolana y, paradójicamente, complicado el proyecto nacional rentista. Por ello, el gobierno nacional ha emprendido maniobras desesperadas para satisfacer sus compromisos internacionales y expandir la frontera extractiva de las *commodities* a la gran minería en un proceso de rentismo radical con pocas probabilidades de éxito.

ABSTRACT

Exhaustion of the Neo-Extractivism Model in Venezuela: Economic Causes and Their Global Implications

Venezuela faces today the worst economic crisis it has ever experienced in its republican era. Despite its domestic origins, the Venezuelan crisis resonates globally in terms of its implications. The use of oil and

the oil industry as a lever and guarantee for loans and investments has contributed to the transfer of Venezuelan natural resources even before their extraction. In addition, central policies of control over the oil industry have undermined its productive capacity over time. In this sense, Venezuela's ties with China have been crucial. This relationship is based on loans in which oil is both the guarantee and means of payment.

The recent fall in oil prices has reduced Venezuela's payment capacity and paradoxically complicated the rentier national project. Because of this, the national government has undertaken a series of desperate maneuvers to satisfy its international commitments and to expand the extractive frontier of commodities to large-scale mining in a radical rent-seeking process with little probability of succeeding.

SUMMARIO

O esgotamento do modelo de neo-extrativismo na Venezuela: causas econômicas e suas implicações globais

A Venezuela enfrenta hoje a pior crise econômica ocorrida em seu período republicano. Embora a crise venezuelana seja nacional em sua origem, e suas principais causas também surjam no âmbito local, suas implicações têm reverberações globais. O uso do petróleo e da indústria petroleira como alavanca e garantia de empréstimos e compromissos de investimento contribuiu para a transferência da propriedade dos recursos naturais venezuelanos mesmo antes de sua extração. Além disso, as políticas de controle sobre a indústria petroleira foram reduzindo a sua capacidade produtiva ao longo do tempo.

Nesse sentido, a relação da Venezuela com a China é crucial. Esta relação se sustenta em empréstimos com o petróleo como garantia e meio de pagamento. A recente queda dos preços do petróleo dificultou a capacidade de pagamento venezuelana e, paradoxalmente, complicou o projeto nacional rentista. Desse modo, o governo nacional adotou manobras desesperadas para satisfazer os seus compromissos internacionais e expandir a fronteira extrativa das *commodities* à grande mineração em um processo de rentismo radical com poucas probabilidades de êxito.