



La gestión petrolera de Luis Ignacio Lula da Silva y Dilma Rousseff: Del encanto a la crisis (2003-2015)

María Nohelia Parra

CEAA - ULA

MÉRIDA - VENEZUELA

noheliaparra@gmail.com/marianohelia@ula.ve

Resumen

Esta investigación plantea analizar los elementos más significativos de la gestión petrolera de Luis Ignacio Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil. El estudio estará enfocado en dos etapas; la primera, de crecimiento y desarrollo, la última, de estancamiento y crisis industrial y política. Los componentes más relevantes a considerar en el estudio de cada período incluyen la propuesta teórica que explica el particular proyecto petrolero y el paradigma aplicado en las reformas legislativas de ambos gobiernos; así como los vastos descubrimientos en el pre-sal marino, que ubicaron al país como referente petrolero en América Latina y el mundo, y las decisiones y el descuido político que llevaron a la industria a una de las peores crisis de su historia.

Palabras clave: Brasil, petróleo, paradigma, crecimiento, crisis.

The oil management of Luis Ignacio Lula da Silva and Dilma Rousseff: From the bonanza to the crisis (2003-2015)

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the most relevant elements which directed the oil management of Luis Ignacio Lula da Silva and Dilma Rousseff in Brazil. Therefore, this research will be focused on two periods; the first, in which the industry achieved growth and development, and the second, in which it got stock because of the political crisis. The most remarkable issues to consider for the study of each stage include: the theoretical proposal that explains the unique oil project and the paradigm developed through the legislative reforms made during their governments; and the large oil findings made in overseas, which located Brazil as one of the most important oil actors in Latin America and the world; and, finally, the political decisions and neglect that caused one the industry's worst crisis.

Keywords: Brazil, oil, paradigm, bonanza, crisis.

Recibido: 24.7.16 / Aceptado: 15.8.16

1. Introducción

El Partido de los Trabajadores de Brasil ganó por primera vez unas elecciones presidenciales en 2002 con el propósito de empoderar a un presidente que lograra de manera simultánea crecimiento social y económico sostenido. Luis Ignacio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2015), representantes del Partido, trataron de capitalizar dicha propuesta; fueron además los impulsores de un proyecto petrolero novedoso que lograron ejecutar con éxito a través de unas políticas petroleras claras con base a una reforma legislativa pragmática; que contó, además, con la suerte geográfica de los descubrimientos petroleros en el pre-sal marino. No obstante, el éxito petrolero alcanzado durante sus mandatos no fueron bien llevados por Rousseff, pues durante 2015 se develó una red de corrupción dentro de la empresa estatal Petróleos de Brasil S.A. que ha llevado a la industria a un colapso histórico y al país a una crisis política y económica compleja. Es así que esta investigación se propone analizar los factores más significativos que produjeron la bonanza petrolera durante ambos períodos gubernamentales, así como esbozar las causas principales de la crisis reciente de la industria y sus repercusiones políticas, económicas y sociales en el país del sur americano.

2. El neo-desarrollismo como paradigma petrolero en Brasil

En Brasil ha existido un intenso debate sobre el neo-desarrollismo y su aplicación en el contexto brasileño a partir del momento en que Luis Ignacio Lula da Silva llega al poder en el 2003. Para sus defensores y la mayoría de los miembros del Partido de los Trabajadores (PT), fue el presidente la figura que logró el paso de la economía del país hacia este modelo económico, que fue mantenido de manera menos heterodoxa por su sucesora, Dilma Rousseff. Dicho esto y para analizar el proyecto tan particular desarrollado por ambos mandatarios, se debe realizar un abordaje teórico y normativo que permita establecer las características asociadas al consenso neo-desarrollista, así como la descripción de los cambios llevados a cabo en el sector petrolero que están conectados a este paradigma económico-industrial.

El concepto de ND fue introducido en Brasil por Luis Carlos Bresser-Pereira en 2003, “el modelo es un ‘tercer discurso’, entre el nacional-desarrollismo (y las distorsiones populistas que tuvo) y el neoliberalismo. El ND es ‘un conjunto de propuestas estratégicas, institucionales y de política económica a través de las cuales una nación de desarrollo intermedio como Brasil busca, a principios de un nuevo siglo, alcanzar a los países desarrollados’ ” (O’Connor, s.f: 58).

El “tercer discurso” o ND se da, según Bresser-Pereira, entre el populismo y la ortodoxia convencional, la última propone la apertura financiera y comercial y un crecimiento en base a la inversión extranjera directa. Según el mismo autor, el desarrollo económico solo es posible cuando una nación puede disponer de un Estado efectivo. Los empresarios privados serán los que proporcionen la mayor parte de las inversiones, pero un Estado capaz resulta crucial para hacer posible la creación de un marco institucional y de las condiciones económicas necesarias para que el capital se acumule y crezca (2006: 1).

Lo que todos los análisis del ND tienen en común es la propuesta de reconstitución del rol del Estado, entendido como central para lograr políticas o estrategias de desarrollo y así articular una inserción en la estructura económica global en función de dicho modelo. Para Bresser-Pereira (2006):

En las democracias contemporáneas, el Estado es el principal elemento de acción colectiva, es la herramienta básica que las sociedades nacionales utilizan para alcanzar sus metas políticas. Las élites económicas continúan teniendo una influencia importante, pero la clase media e incluso los pobres tienen algo que decir. Juntos, y más allá del conflicto entre ellos, todos constituyen la nación y mientras más desarrollado sea un país o una nación-Estado, más capaz es la nación de utilizar ese Estado como instrumento para lograr sus objetivos políticos (orden social, libertad, bienestar, justicia y protección del medio ambiente) en una economía global competitiva. (p. 3)

Con respecto a esto, Romano (2013) esboza algunas características que el Estado neo-desarrollista debe tener. Primero, la promoción de una nueva dinámica del mercado interno mediante la expansión del consumo masivo, la inclusión social y la disminución de las desigualdades. Segundo, la creación de oportunidades de inversión e innovación y el direccionamiento del ahorro hacia sectores estratégicos, a través de renovadas políticas industriales. Tercero, la necesidad de disminuir vulnerabilidades externas, promoviendo la expansión del ahorro interno y evitando fluctuaciones de la moneda local. Cuarto, la integración a los mercados internacionales, rechazando las políticas proteccionistas generalizadas pero defendiendo la industria nacional contra prácticas desleales. Por último, la elaboración de una estrategia de desarrollo nacional a mediano y largo plazo, que incluya la reconstrucción de la capacidad de planificación del Estado (p. 125).

Es justamente la última de las características mencionadas por Romano, la de mayor significado para este artículo puesto que es allí donde se

puede ubicar a la industria petrolera y a la reforma en el marco regulatorio para la explotación propuesta por Lula en 2009 y aprobada por el Congreso brasileño en 2010, así como la polémica reforma petrolera hecha por Rousseff en 2012. De manera más específica, el ND de Lula más que el de Rousseff tuvo repercusiones positivas en la economía de Brasil; en números macroeconómicos, por ejemplo, “el crecimiento del PIB entre 2005 y 2009 fue de 4% en promedio anual. En los últimos años del gobierno de Lula, la economía mostró mayor dinamismo, después de años de bajo crecimiento. También en materia macroeconómica se dominó la inflación y la dinámica de sostenibilidad intemporal de la deuda” (O’Connor, s.f.: 57).

En fin, el modelo neo-desarrollista implantado en Brasil por Lula da Silva da cuenta de ser un paradigma único en la región, que no solo sirvió de ejemplo a otros países con gobiernos de izquierda como Chile y Ecuador, sino que fue el motor de empuje de una economía estancada por más de sesenta años. Por otro lado, Rousseff se mostró más dogmática en sus concepciones económicas de izquierda y no aplicó el modelo de la misma forma que su antecesor, lo que se esbozará más adelante en el análisis político-legislativo, en el ámbito petrolero, de ambos gobiernos. Se puede evaluar esta propuesta como una superación de la escuela neo-estructuralista y una de las más heterodoxas dentro de la izquierda, pues promueve la participación protagónica del Estado y la relevancia de la inversión social, a la vez que reconoce la importancia de la inversión extranjera directa y el mercado global, se trata pues, de un modelo que separa los dogmas ideológicos políticos de los asuntos económicos nacionales.

3. Lula da Silva y Rousseff y sus políticas petroleras: De la heterodoxia a la ortodoxia industrial. La concepción petrolera de Luis Ignacio Lula da Silva (2003-2010)

Referirse a la realidad de la industria petrolera del Brasil durante los períodos gubernamentales de Lula da Silva es sinónimo de heterodoxia y pragmatismo normativo-económico, resultante del despliegue del modelo neo-desarrollista, que ha sido propio de la nueva realidad internacional, en tanto que luego de la crisis económica mundial de principios de este siglo, las cabezas de Estado de varios países, entre ellos Brasil, apostaron por la hibridación de sus propuestas políticas y económicas. El sector petrolero del país fue uno de los que se alineó con más esmero a este paradigma, fundamentalmente, con motivo de los hallazgos de grandes reservas de petróleo en las capas de pre-sal en 2005.

En el año 2005 fue descubierto petróleo en las capas de pre-sal,¹ luego en 2006, fueron anunciados por el gobierno los resultados del primer pozo de prueba, el modelo geológico desarrollado por Brasil en aguas profundas desde hacía años empezaba a mostrar resultados, pues ha sido el único país en el continente americano en haber descubierto grandes cantidades de petróleo en las camadas de pre-sal.

En noviembre de 2007, “el gobierno anunció la existencia de un campo gigante de petróleo, el Campo Tupí, el primer gran pozo encontrado allí fue el 1-RJS-628A, las estimaciones que hizo Petrobras para ese entonces fue de una existencia de entre 5 y 8 billones de bbl” (López, 2012: 171). Este descubrimiento posicionó a Brasil como el país con las segundas mayores reservas de petróleo en la región, detrás de Venezuela y como el décimo noveno a nivel mundial, con un crecimiento de las reservas probadas de cerca del 50% desde 2003 hasta 2010, según cifras de 2014 de Petrobras.

El éxito de Petrobras al encontrar petróleo en las camadas de pre-sal no fue algo casual, por el contrario, fue el resultado de años de tecnificación e inversión tecnológica para la exploración en aguas profundas. No de gratis, Petrobras colaboró en la exploración en aguas profundas de otros países, en este particular Brasil siempre fue un pionero. Además, con los hallazgos debajo de la capa de pre-sal, el país consiguió romper una nueva barrera tecnológica en materia de extracción en aguas ultraprofundas. Según datos de la Agencia Nacional de Petróleo (2012), “la producción del petróleo en Brasil, en aguas profundas alcanzó en 2009 cerca del 25% de la producción mundial de petróleo” (p. 25), el máximo alcanzado en ultramar por cualquier país del continente.

Para el momento del hallazgo de petróleo en el pre-sal brasileño se habían llevado a cabo nueve rondas de licitación desde 1997 en el país, cinco durante la gestión de Lula y bajo el mismo régimen de concesión establecido por Fernando Cardoso, su predecesor. Los datos suministrados por la Agencia Nacional de Petróleo muestran que en 2007, “frente a la nueva realidad del pre-sal, el presidente Lula tomó la decisión de interrumpir el proceso de licitación en curso y abrir un debate respecto a la necesidad de modificar el marco regulatorio de la industria, el tema no sería una ruptura de contrato pero sí una nueva legislación para una nueva realidad” (Romano, 2013: 127).

La respuesta no tardó y tal como López (2012) lo explica, en junio de 2010 fue aprobado por el Senado Federal y bajo la Ley n° 12.276 la Cesión Onerosa a Petrobras, el derecho de ejercer actividades de exploración y producción (E&P) de petróleo y gas natural en determinadas áreas de pre-sal hasta el límite de los 5 billones de barriles y en aras de una capitalización de

la compañía. Entonces, el 22 de diciembre de 2010, el contrato de reparto para la exploración y producción en las áreas del pre-sal fue aprobado a través de la Ley n° 12.351. De igual manera, en esa misma fecha y a través de la misma Ley se aprobó la creación de un Fondo Social,² constituido por los recursos generados de los contratos de reparto de la producción, destinados a las siguientes áreas prioritarias: combate de la pobreza, educación, cultura, ciencia y tecnología y sustentabilidad ambiental (p. 174).

La Agencia Nacional de Petróleo (2012) esbozó las particularidades de los contratos de reparto de la producción en las siguientes: primero, adoptar el Contrato de Reparto de producción únicamente en las áreas del pre-sal. Segundo, Petrobras será el operador único en el pre-sal con una participación mínima del 30% y con un plazo de vigencia de 35 años. Tercero, el vencedor en las rondas de licitación será la empresa que oferte el mayor porcentaje del óleo al Estado brasileño. Cuarto, Petrosal administrará todos los Contratos de Reparto en las camadas de Pre-Sal. Quinto, la Agencia Nacional de Petróleo seguirá siendo la encargada de llevar a término las rondas de licitación (p. 23).

Romano (2013) enfatiza la trascendencia del modelo establecido por Lula en varios factores claves, “el aumento de la renta capturada por el Estado, el aumento del control estatal sobre Petrobras, el aumento del control de Petrobras sobre la producción y la creación de una empresa 100% estatal (Petrosal)” (p. 128). La Tabla 1 demuestra el aumento considerable de la participación del Estado en el capital de Petrobras.

Tabla 1
Aumento de la participación estatal en el capital social de Petrobras

SECTOR	PORCENTAJE ANTES DE LA CAPITALIZACIÓN	PORCENTAJE DESPUÉS DE LA CAPITALIZACIÓN 24/09/2010	PORCENTAJE AL 31/12/2011
ESTATAL	39,8	48,3	47,60
PRIVADO NACIONAL	22,8	19,9	18,50
PRIVADO EXTRANJERO	37,4	31,8	33,90

Fuente: Romano (2013: 128).

Resulta oportuno bosquejar la perspectiva neo-desarrollista en la nueva realidad del pre-sal a partir de 2007. Para ello, hay que tomar en cuenta premisas centrales de este modelo económico en cuanto al desarrollo industrial que se pueden resumir de la siguiente manera: para empezar, “la industrialización debe garantizar el aumento de la productividad y la innovación” (p. 132), en tal sentido el pre-sal presupuso un enorme potencial para fortalecer y acrecentar las cadenas de producción nacionales con efectos multiplicadores para todo el acumulado de la industria. De igual forma, provocó un incremento de cerca del 50% de las reservas probadas de petróleo desde 2003 hasta 2010, esto según datos de 2014 de Petrobras.

La Tabla 2 presenta el impacto que el capital producido a través de la industria del petróleo tuvo en otros sectores de la economía brasileña.

Tabla 2
Impacto total de las inversiones petroleras previstos para el 2011

SECTOR	IMPACTO DE LAS INVERSIONES
MAQUINARIAS Y EQUIPOS	234
METALÚRGICA	31
DEMÁS SECTORES PRODUCTIVOS	64
COMERCIO	17
SERVICIOS	62
TOTAL	407

Fuente: Perissé (2012: 90).

En cuanto a la inversión de Petrobras a nivel internacional, bajo la gestión de Lula la empresa aumentó considerablemente su inversión en el extranjero, de 2004 a 2005 la inversión extranjera de la empresa aumentó en un 70%. La compañía abrió filiales en Venezuela, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia y Perú. En América del Norte, esta amplió sus actividades en Estados Unidos y México; en África, “Petrobras inició actividades en Tanzania (2004), Libia (2005), Mozambique (2006) y Senegal (2007)” (Dalla, Fialho y Da Cunha, 2013: 189). En Medio Oriente hubo un estrechamiento de las relaciones entre Petrobras y algunos países de la región como Irán, Turquía y Paquistán. En cuanto a Asia, Brasil afinó su lazo con India y China, debido en gran parte, al bloque económico que estos tres países formaron junto a Rusia y posteriormente Sur África, las BRICS. También, “La relación entre Japón y Petrobras sufrió un avance con relación al campo de la bioenergía, ya que Japón pasó a ser considerado el mayor mercado consumidor del etanol brasileño. En 2005, Petrobras en alianza con la estatal japonesa Nippon Alcohol Hanbai K.K creó la empresa binacional Brazil-Japan Etanol” (Neiva,

2009: 89). En lo referente a Europa, Portugal fue el único país con el que Petrobras efectuó acuerdos para explotar y producir petróleo.

El pre-sal representó para la gestión de Lula da Silva y para la industria del petróleo brasileña una alteración tan significativa como vanguardista desde las aristas legislativas, normativas y técnicas. De la misma forma, se puede hablar de esta etapa como la que capitalizó el pragmatismo petrolero, la de la cúspide de la internacionalización de Petrobras y de la diversificación de las actividades de sus filiales internacionales. En definitiva, la administración petrolera del gobierno de Lula fue una de las más productivas a razón de los descubrimientos de la camada de pre-sal, de la reforma de la Ley de Petróleo en 2010 y de su intensa internacionalización.

3.1. La gestión petrolera de Dilma Rousseff (2011-2015)

Dilma Rousseff se mostró más dogmática que su antecesor, apostando por una reforma petrolera que buscaba la igualdad en el porcentaje de la renta petrolera repartida a los estados de la República. Este fue el giro petrolero más significativo de la presidenta en comparación con Lula, de quien sí pudo distanciarse en temple y carácter pues esta no tuvo el carisma suficiente para lograr la empatía nacional e internacional, sobre todo, de aquellos actores políticos y financieros de perfil y tendencia liberal, este fue, para muchos analistas políticos, uno de los tantos elementos que provocaron el colapso político-económico en el que se encuentra la economía más grande de América Latina.

En otro orden de ideas, el proyecto de construcción de las instituciones, estructuras y procesos que configuran las competencias estatales para favorecer el crecimiento y cambio evolutivo de una economía dada, está inminentemente relacionado con la idea de que el desarrollo económico precisa más que la existencia de recursos o de componentes productivos adecuados, sino de la elaboración de un plan estratégico de planificación y acción. Es este elemento el que le permitió a la industria petrolera en Brasil, desde 1997 hasta 2014, un crecimiento sostenido; así que es elemental revisar las estrategias de planificación petrolera de Rousseff, tomando en cuenta la reforma que se hiciera a la Ley de Petróleo en 2012, la cual está ligada al reparto de la renta petrolera a nivel nacional.

Según se puede leer en el Proyecto de Ley Presupuestaria (2013), el Plan de Acción gubernamental de Rousseff para el período 2011-2014 vinculado a las políticas públicas estaba centrado en cuatro elementos para la creación de un ambiente favorable para la economía, elevando las

inversiones y reduciendo la desigualdad social. Los cuatro movimientos estratégicos diseñados fueron, en primer lugar, la expansión del crédito y la mejora de los niveles de renta. En segundo lugar, un crecimiento económico con estabilidad de precios; en tercer lugar, la consolidación de Brasil como importante destino de inversión, ampliando relaciones comerciales con diversos países de América Latina y Asia. Por último, el aumento de la inversión pública y privada, destacando los siguientes programas: Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el Mi Casa, Mi Vida (PMCMV) y Pre-Sal (p. 15).

Es evidente que las metas petroleras de la mandataria no cambiaron con respecto a las de Lula, quien se concentró en la exploración y productividad de petróleo en el área pre-salina en aras de convertir a la industria en una de las más importantes a nivel internacional. No hubo mudanzas en los objetivos, lo que sí marcó la gestión de Rousseff fue su interés en reformar la Ley en lo referente al reparto de la renta petrolera.

El 30 de noviembre de 2012 fue aprobada, por la Cámara de Diputados, la Ley n° 12.734, que modificaba las leyes n° 9.478 de 1997 y la n° 12.351 de 2010, la cual “determinaba las nuevas reglas de distribución de las regalías y la participación especial entre los entes de la Federación en función de la exploración de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos, y para mejorar el marco regulatorio sobre la exploración de esos recursos bajo el régimen de reparto de la producción” (Huhn, 2014: 1).

Lo que hizo la Ley fue dar un mayor porcentaje de regalías a los estados y municipios productores en las zonas terrestres y fluviales dentro de los regímenes de reparto de concesiones. Contrariamente, el mayor porcentaje de los campos en aguas profundas y ultraprofundas bajo el paradigma de reparto de la producción, fue dado a los estados y municipios no productores. Esta reforma fue tomada como una mofa para los estados productores ya que, el mayor grueso del petróleo se encontraba en el mar así que “aumentaba la transferencia de dinero a los estados y municipios no productores y aminoraba la porción destinada a los estados y municipios productores” (Huhn, 2014: s.p.). En total, “la Ley reduciría de 30% a 20% las regalías para el gobierno federal, bajaba del 26% al 20% los ingresos de los estados productores y aumenta en un 21% lo percibido por los estados no productores que antes de la Ley era del 7%” (Revista Política, 2012). La Tabla 3 ofrece los porcentajes de regalías dados tanto a estados y municipios productores y no productores luego de la promulgación de la Ley.

Tabla 3
Regalías porcentuales a los estados y municipios productores
y no productores a partir de la Ley n° 12.734

	2012	2013	2020
UNIÓN	30%	20%	20%
ESTADOS PRODUCTORES	26,25%	20%	20%
MUNICIPIOS PRODUCTORES	26,25%	15%	4%
MUNICIPIOS AFECTADOS	8,75%	3%	2%
ESTADOS NO PRODUCTORES	7%	21%	27%
MUNICIPIOS NO PRODUCTORES	1,75%	21%	27%

Fuente: *Revista Política* (2014).

Ante el descontento de los mayores estados productores, entre ellos Río de Janeiro, Sao Paulo y Espírito Santo con la Ley, aún quedaba un último recurso, “la presidenta Dilma Rousseff podía sancionarla a través de un veto del Poder Ejecutivo” (Huhn, 2014: s.p.). Veinte días después del diez de noviembre, Rousseff vetó gran parte de sus artículos, en buena medida, para no comprometer los contratos hechos antes de su promulgación. “El veto atiende a las reivindicaciones de los principales estados productores del país, especialmente Río de Janeiro y Espírito Santo, que exigían respeto a los contratos firmados, que los benefician en el reparto de regalías” (Diario La Razón, 2012).

Además de vetar los artículos y apartados más polémicos de la recién anunciada ley, Rousseff decidió enviar al Congreso un decreto ejecutivo donde obligaba a todos los gobiernos regionales y municipales a destinar las futuras regalías petroleras a inversiones en el campo educativo. “La Ley n° 12.858 del 9 de septiembre de 2013 disponía la destinación a las áreas de educación y salud de una porción de la participación en el resultado de la compensación financiera de la explotación de petróleo y gas natural, con

la finalidad del cumplimiento de la meta prevista en el inciso IV de artículo 216 y del artículo 196 de la Constitución Federal” (Huhn, 2014: s.p.).

Esta decisión junto con el Plan Brasil sin Miseria, fueron los logros más significativos de Rousseff en el área de inversión social; “los recursos serían aplicados progresivamente, la primera transferencia de 770 millones de reales, debía ser hecha en 2013, llegando a 19,96 billones de reales en 2022 y a 112,25 billones en 2023” (Portal Brasil, 2013). A partir de ese entonces, “el 75% de las regalías debía ir al área de educación, 25% a la salud y 50% del Fondo Social debía también estar destinado a esas áreas sociales” (El Mundo, 2013).

En marzo de ese mismo año el Congreso levantó el veto hecho por Rousseff a la Ley y el 14 de agosto la aprobó con los cambios hechos por la presidenta. Desde ese entonces, varios han sido los argumentos en contra de los estados más afectados que alegan pérdidas por millones de reales, el para entonces gobernador de Espírito Santo afirmó que “el Estado dejaría de percibir unos 10,5 billones de reales hasta 2020” (Revista Política, 2012). Por su parte, el gobernador de Río de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, aseveró que Brasil “será visto como un país que no respeta los contratos, que no respeta derechos y que no responde a la seguridad jurídica” (El Mundo, 2013).

Otra reforma capitalizada fue “la creación de la Empresa Brasileña de Petróleo y Gas Natural S.A. - Pre-Sal Petróleo S.A. PPSA, el 1 de agosto de 2013 bajo el decreto presidencial n° 8.063. La PPSA es una empresa pública federal, bajo la forma de sociedad anónima, de capital cerrado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía. El capital inicial de PPSA será de 50 millones de reales, dividido en 50 mil acciones ordinarias nominativas y sin valor nominal, con un pago del treinta por ciento en pecunia por la Unión” (Presidencia de la República, 2013).

Las reformas de Dilma Rousseff en el sector petróleo más que escandalosas, respondieron a una línea de trabajo que empezó Lula en 2010 con la reforma a la Ley de Cardoso de 1997. Se comprometían con un reparto equitativo de la riqueza petrolera entre los estados y municipios productores y no productores y asimismo con el reparto de estas a sectores vulnerables como las áreas de educación y salud. Los proyectos petroleros Lula-Rousseff estaban altamente articulados, aunque la evidencia demuestra que la última fue menos pragmática desde el punto de vista económico y más puntualmente en lo referente al petróleo.

El debate acerca de la validez de la reforma legislativa gira en torno a las aristas liberales y estatizadoras que no son centrales para el propósito de esta investigación pues la agenda económica Lula-Rousseff, a pesar de su

perfil de izquierda, logró plantarse abierta a la inversión extranjera directa de la que la economía nacional depende en buena medida. Dejando eso de lado, es fundamental hablar de la productividad petrolera durante la gestión de la presidenta del PT, hay que partir entonces del argumento que analiza la industria de petróleo de Brasil como una única desde el punto de vista tecnológico y técnico en América Latina, que logró un crecimiento sostenido por más de una década. Es conveniente exponer que este hecho no fue casual pues Brasil no solo se afanó por la modernización técnica y tecnológica de su industria desde que existen rastros de esta, sino que desarrolló una tecnología marítima que le permitió descubrir petróleo en el pre-sal e impulsó un plan estratégico coherente y realista, todos estos factores han determinado su crecimiento petrolero reciente.

Las rondas de licitación son un componente importante del crecimiento de la industria en el país del sur, hasta el momento en que Lula dejó el poder se habían hecho diez rondas de licitación, ninguna de ellas para las zonas del pre-sal. “La primera licitación del pre-sal, bajo el régimen de producción compartida, se realizó durante el último semestre de 2013, la única área ofertada fue la de Libra, en la Bahía de Santos. El Campo está situado a 183 kilómetros de la costa de Río de Janeiro, en una lámina de agua de 1.964 metros y tiene reservas estimadas entre 8 y 12 millones de barriles. Un consorcio formado por Petrobras (40%) y las compañías chinas CNPC (10%) y CNOOC (10%), la anglo-holandesa Shell (20%) y la francesa Total (20%) fue constituido para las actividades exploratorias en la zona, después de ofrecer a la Unión una porción mínima de 41,65% del excedente de petróleo a ser producido, también propusieron el pago de un bono de 1,5 billones de reales. El contrato es de 35 años, sin prorrogas, con una fase de exploración estimada de 4 años” (Agencia Nacional de Petróleo, 2013).

En lo que respecta a la producción de petróleo operada por Petrobras, bajo los regímenes de concesión y de contrato de reparto de la producción, el 2015 mostró un crecimiento histórico según cifras de la compañía. “La producción de petróleo y gas natural operada por Petrobras en la capa pre-sal se mantuvo por encima de 1 millón de barriles de petróleo equivalente por día (boed) en el mes de septiembre, con una producción promedio de 1,028 millones de boed, habiendo alcanzado el récord histórico de 1,12 millones de boed el día 15 de ese mes” (Petrobras, 2015).

Por otro lado, “la producción promedio de petróleo de Petrobras en el país hasta el mes de septiembre (2015) se situó en 2,13 millones de bpd. En el mes de septiembre, la producción de petróleo fue de 2,06 millones de

bpd. La reducción del 6,7% en comparación con la producción de agosto (2,21 millones de bpd) se debió, sobre todo, a las paradas programadas de grandes plataformas, especialmente la parada de la plataforma P-52, para mantenimiento” (Petrobras, 2015). En cuanto a las reservas probadas de petróleo, estas crecieron un estimado 1.282% desde 2010 hasta 2015.

En cuestión de productividad y crecimiento la evidencia es clara y apunta a un crecimiento sostenido de la producción petrolera brasileña a razón de su paradigma mixto de manejo de la industria. El factor más importante en este particular es que aunque Brasil no posee tanto petróleo en comparación con otros países como Venezuela, quien según datos de la OPEP (2015) produce 2.647 millones de barriles diarios de petróleo, solo 600 mil más que Brasil, es el país petrolero con más crecimiento en la región y un actor energético preponderante en el ámbito global. Se puede concluir entonces que la clave del triunfo petrolero brasileño reside en el pragmatismo de su industria, en su planificación y en su capacidad técnica y tecnológica.

4. El colapso de la industria de petróleo de Brasil: La Operación Lava Jato y la caída de Petrobras

En el andar de su historia petrolera se puede afirmar que Brasil nunca tuvo problemas ligados al manejo “no sincero” o corrupto dentro de su empresa emblemática, Petrobras. No obstante, esto cambiaría gracias a una operación llevada a cabo en marzo de 2015 y que ha empañado a la empresa, a su directiva, a miembros del PT y a la misma Dilma Rousseff. Parece entonces que Brasil se une al largo prontuario latinoamericano de corrupción que afecta la democracia, la institucionalidad y, sobre todo, los negocios de los países y de sus industrias.

4.1. Algunas consideraciones sobre la corrupción

Antes de entrar de lleno al tema de la Operación Lava Jato y a sus repercusiones en la industria petrolera de Brasil, se debe hacer un bosquejo conceptual acerca de la corrupción y su andar en países de América Latina. Para Sabino (1999), “conviene recordar que el concepto de corrupción, en sí mismo, implica de partida una idea de decadencia, de algo que se echa a perder, se daña o altera, perdiendo sus calidades iniciales. Hablar de sociedades, partidos o personas corruptas supone postular, indirectamente, la existencia de un estado anterior de mayor limpieza, honestidad y pulcritud en el manejo de los dineros públicos” (p. 2).

El autor conceptualiza el fenómeno de la corrupción de esta manera: “la corrupción es el enriquecimiento personal de funcionarios a través de la apropiación de dineros públicos, distracción de estos fondos para otros fines, sobornos, mordidas y coimas, pagos exigidos al margen de la ley y toda la variopinta gama de delitos que siempre dan al empleado del poder público la posibilidad de lucrar con las funciones de su cargo” (p. 2). Tomando en cuenta el argumento de Sabino, se puede decir que existe una correspondencia casi irrevocable entre el Estado y este tipo de delitos en la región, es una costumbre histórica y como costumbre, una conciencia, difícil de eliminar de las prácticas políticas y económicas.

Lo que se ha esbozado anteriormente habla de las características de la corrupción, ahora bien, es importante también esbozar los catalizadores de la práctica. Para Sabino (1999) y Galán (2009) la respuesta está en el control y la supervisión; para el primero, “la corrupción es directamente proporcional a las oportunidades que se brindan al funcionario para que abuse de su poder. Cuantos más controles y regulaciones haya sobre la actividad económica, cuantas más leyes, decretos y ordenanzas se impongan a ésta, más fácil resultará crear situaciones en que los particulares y las empresas, para proseguir con sus negocios, tengan que buscar el favor de los funcionarios a través de algún tipo de dádiva o soborno” (p. 3)

Para el segundo de los autores mencionados, Galán (2009):

Hay sin duda una crisis del control congresual o parlamentario en la región, se afirma que la debilidad de la Rama Legislativa obedece a que normalmente los congresos se encuentran en una posición de debilidad frente al Ejecutivo que hace difícil el ejercicio de la labor de supervisión, especialmente en cuanto a la discusión de temas presupuestales, dada la superioridad técnica del legislativo entre otros aspectos. Algunos congresos o parlamentos se encuentran en exceso subordinados al Ejecutivo, o están fragmentados o dominados por intereses particulares que favorecen el statu quo. (p. 6)

Ambos autores bosquejan proposiciones importantes para la resolución del problema. Para Galán, se debe “superar el ‘estado de sospecha’: hay un mayor conocimiento de la percepción de corrupción que de los hechos de corrupción (cantidad, tipologías, incentivos y costos etc.). Son indispensables mayores trabajos de campo” (p. 7). Según Sabino (1999):

Es preciso entender que el propio ordenamiento legal debe estar construido para que resulten menos frecuentes los casos de corrupción, que debe diseñarse de tal modo que se exija en todo momento transparencia y

responsabilidad al funcionario público. Esto implica además reducir al mínimo posible las funciones del Estado y los campos en que interviene y supone, aún más allá, desacralizar por completo una institución que todavía se rodea del aura mítica con que nació y se desarrolló durante milenios. (p.5)

4.2. La Operación Lava Jato y el escándalo de corrupción de Petrobras

La Operación Lava Jato (lavado de autos), ocurrió el 17 de marzo de 2015 cuando la policía desentrañó una de las situaciones de corrupción más escandalosas de la que se tenga registro en América Latina, “lo que en un principio se trataba de una red privada de lavado de dinero y corrupción por sobre US\$ 4000 millones, se transformó en uno de los ejes de la campaña política por la presidencia de Brasil y ha puesto en entredicho la credibilidad de Petrobras, una de las empresas más grandes de la región” (Economía Internacional al Instante: 5).

Varios días después de la revelación de la operación, fue detenido Paulo Roberto Costa, ex Director de Refinería y Abastecimiento de Petrobras, quien reveló en detalle el funcionamiento de una red de corrupción que involucraba directamente a miembros del PT, el PDMB y el Partido Progresista. Lo que se descubrió fue que “la constructora OAS SA (junto a muchas más) entregaba coimas de parte de Petrobras para continuar siendo contratadas por parte del Estado brasilero (dueño de la petrolera)” (Semana Económica, 2015).

La revelación de estas actividades no solo han afectado a Petrobras, sino también la confianza en la inversión en el país. De acuerdo a la misma Rousseff la corrupción en Petrobras le ha costado a la economía brasileña un 1% de su PIB, se han perdido cerca de 18.300 millones de dólares debido a la pérdida de la cartera de negocios relacionadas a la construcción y al petróleo (El País, 2015). Además, varias personas fueron aprisionadas, entre ellos el ex tesorero del PT Joao Vaccari, quien fue sentenciado a 15 años de cárcel. También fueron presos “el jefe del grupo parlamentario del PT Delcídio do Amaral y el banquero André Esteves, presidente del Banco BTG” (El País, 2015).

Hay datos que dan muestra de un retroceso de la industria y se prevé un estancamiento del sector petrolífero brasileño, “recientemente Petrobras ha anunciado una reducción de un 24,6% en su plan de inversiones para el período 2016-2021, en el cual se detalla un descenso que va de 130.300 millones de dólares anunciados a principios de 2015 hasta 98.400 millones de dólares desde el 2016” (El Mundo, 2016). Paralelamente, la Organización

Transparencia Internacional, en su índice de Percepción de la Corrupción 2015 calificó a Brasil como el país en la región en el que los indicadores de corrupción crecieron más durante ese año. “Brasil tuvo una pérdida de cinco puntos y bajó siete puestos respecto a su posición en 2014, ubicándose en el lugar 76 con 38 puntos” (BBC Mundo, 2016).

Cabe señalar también que en el informe presentado por Petrobras donde se detalla el rendimiento de la empresa durante el tercer trimestre de 2015, las cifras dan cuenta de una regresión del crecimiento, “la ganancia neta del periodo de enero-septiembre de 2015 fue de R\$ 2.102 millones, 58% inferior al mismo periodo de 2014, con una pérdida de R\$ 3.759 millones en el 3T-2015. En cuanto a la ganancia operativa el periodo de enero-septiembre de 2015 fue de R\$ 28.635 millones, 149% superior al mismo periodo de 2014” (Petrobras, 2016).

En vista de los problemas relacionados con actos de corrupción de antiguos ejecutivos de Petrobras y dirigentes políticos del PT y de diferentes partidos de oposición y tomando en cuenta la caída de sus ganancias, en buena medida debido a la desconfianza y falta de inversión privada, la empresa decidió lanzar un plan de reestructuración que consta centralmente de las siguientes medidas: en primera instancia, habrá “una reducción del 30% de los cargos gerenciales en departamentos no operativos dentro de la compañía, lo que supondría un ahorro anual de 440 millones de dólares. En segunda instancia, un canal de denuncias manejado por una empresa independiente y especializada en el que el denunciante puede acompañar la evolución del tratamiento dado a su registro. Finalmente, un riguroso proceso de gestión de proveedores con el propósito de aumentar la seguridad en las contrataciones de bienes y servicios para mitigar los riesgos de fraude y corrupción. Para formar parte del registro, las empresas deben proporcionar informaciones detalladas sobre su estructura, finanzas y mecanismos de conformidad para combatir el fraude y la corrupción” (Petrobras, 2016).

Es evidente que los escándalos de corrupción dentro de Petrobras no solo han desmejorado la confianza en la inversiones del capital privado, también han supuesto una crisis política en el país, que ha terminado con la destitución de la presidencia de Rousseff en septiembre de 2016. Sin embargo, el razonamiento más importante que debe hacerse sobre esto es que a pesar de la madurez política, económica e institucional demostrada por Brasil durante las últimas dos décadas, la racha se ha roto, se evidencia un retroceso político y económico duro de afrontar y de superar. Asimismo, la industria petrolera experimenta una coyuntura dura e incierta en su interior que solo ha avivado el debate referente a la efectividad del Partido de los Trabajadores,

de Lula da Silva y Dilma Rousseff, así como de las instituciones brasileñas. Cabe destacar que aunque es evidente que hay cierta voluntad política para reconocer y afrontar la coyuntura y para hacer las reestructuraciones necesarias para la recuperación de la industria, las estadísticas dan muestra de un retroceso importante del rendimiento que aunado al abaratamiento del precio del crudo a nivel mundial pueden ser los catalizadores para un nuevo estancamiento de la industria del petróleo brasileña.

5. Conclusiones

Definir la gestión petrolera de Luis Ignacio Lula da Silva y Dilma Rousseff resulta contradictorio pues ambos mandatarios alcanzaron índices de productividad, de reservas probadas y de inversión social nunca antes alcanzados en el país. Sin embargo, los últimos acontecimientos han puesto al descubierto períodos de descuido administrativo que permitieron actos de corrupción de directivos de Petrobras, algunos de ellos miembros del Partido de los Trabajadores. Lo que ha arrojado esta investigación es que el éxito y el encanto petrolero alcanzado por ambos fue el resultado de tres factores elementales: una tecnología y tecnificación actualizada, una legislación de hidrocarburos heterodoxa basada en un modelo económico pragmático y una planificación estratégica resultante del contexto y la realidad nacional. Por otro lado, también se ha demostrado que a pesar de que sus gobiernos se centraban en modelos novedosos para el país, hubo faltas de responsabilidad y de permisibilidad en su gabinete. Ni Lula da Silva, ni Rousseff pudieron demostrar en el mediano plazo que representaban una propuesta transparente para su país, cayeron en los mismos errores que criticaron, sobre todo Rousseff, que pasó a la historia política de la nación como la responsable del caos político y la crisis económica que es cada día más palpable en un Brasil cada vez más polarizado. Finalmente, desde la arista petrolera será memorada como la responsable del declive de una de las industrias más jóvenes, desarrolladas y crecientes en la región y en el mundo. No obstante, la peor mancha para su perfil político será haber sido la primera mujer presidenta y la primera en ser destituida en la historia republicana brasileña por delitos de responsabilidad política.

Notas

- 1 “La capa de pre-sal posee cerca de 800 km de extensión y 200 km de anchura. La capa de sal posee cerca de 2000 metros de espesor y la profundidad final de los pozos llega a más de 7000 metros por debajo de la superficie del mar, en aguas ultraprofundas” (Petrobras, 2007: 4).
- 2 El fondo social aprobado a través de la reforma petrolera de 2010, “debía desarrollar políticas de inversión específicas que debían seguir “criterios sólidos como, liquidez, clasificación de riesgo, diversificación y riesgo esperado. A la vez, debía vigilar que las inversiones en Brasil fuesen mayoritariamente en proyectos de infraestructura y que se contrataran instituciones financieras para actuar como agentes operativos” (López, 2012: 173).

Referencias

- Agencia Nacional de Petróleo Gas Natural y Biocombustibles (2012). El Marco Regulatorio para la Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural. XVI Reunión Anual de ARIAE. Recuperado de http://www.ariae.org/download/reuniones/XVI_Reunion_ARIAE_2012/Jacqueline%20Barboza-%20Florival.pdf
- BBC Mundo (2016). Los países que más mejoraron y empeoraron en materia de corrupción según Transparencia Internacional. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160127_transparencia_internacional_indice_de_corrupcion_amv?ocid=socialflow_twitter
- Bresser-Pereira, L. (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (36). Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0055103.pdf>.
- Centro de Gestión del Conocimiento (2009). El gigante brasilero: el caso de internacionalización de Petrobras. Recuperado de <http://es.slideshare.net/IGTSlide/el-gigante-brasilero-el-caso-de-internacionalizacin-de-petrobras>
- Dalla, A, Fialho, H, y Da Cunha, S. (2013). Petróleo Brasileiro, S.A.: Una empresa estatal brasileña internacionalizada. *Revista de Gestión Pública*, Volumen II, N° 1. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAAahUKEwjTmruUyq7IAhVCjQ0KHeflAjw&url=http%3A%2F%2Fwww.revistadegestionpublica.cl%2FVol_II_No_1%2FDalla%2520Costa%2520et%2520al.pdf&usg=AFQjCNGIC5kOWtymbjXSQZ4jpSnywVVHWQ&sig2=Yx-48A7B1dLUKYf5L2XqYw&bvm=bv.104317490.d.eXY
- Diario La Razón (2012). Presidenta de Brasil veta parte de la ley de reparto de regalías para respetar contratos. Recuperado de http://www.la-razon.com/mundo/Presidente-Brasil-regalias-respetar-contratos_0_1733826706.html

- El Mundo (2013). Congreso levanta veto a polémica proyecto de regalías petroleras. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/industria/congreso-levanta-veto-a-polemico-proyecto-de-regal.aspx>
- El Mundo (2013). Producción en Venezuela aumentó levemente en 2012, Según informe Opep. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/pdvsa/produccion-en-venezuela-aumento-levemente-en-2012,.aspx>
- El Mundo (2016). Petrobras reduce 24,6% de sus inversiones. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/industria/petrobras-reduce-24-6--de-sus-inversiones.aspx>
- El País (2015). Detenidos el jefe del PT en el senado de Brasil y un banquero. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/25/actualidad/1448469701_734646.html
- El País (2015). Rousseff: la corrupción en Petrobras costó 1% del PIB. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/mundo/rousseff-corrupcion-petrobras-costo-pib.html>
- Energía y Debate (2015). Experiencias y modelos en la industria petrolera: el caso de Brasil. Recuperado de <http://energiaadebate.com/experiencias-y-modelos-en-la-industria-petrolera-el-caso-de-brasil1/>
- Galán, J. (2009). Corrupción y Supervisión en América Latina. Recuperado de http://gopacnetwork.org/Docs/SenatorGalansPresentation_CorruptionandOversightinLatinaAmerica_ES.pdf
- Huhn, R. (2014). Marco Regulatório: A Nova Lei de Petróleo. Grupo en Defensa de los Participantes de Petros. Recuperado de <http://gdpage.org/marcoregulatorio.htm#PORTALBRASIL090913>
- O'Connor, E. (s.f.). El Neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina. *Economic Studies of International Development*, volumen 10-2. Recuperado de <http://www.usc.es/economet/journals/eedi/eedi1023.pdf>
- López, L. (2012). Renda Petrolífera: Geração e Apropriação os Modelos de Oranização da Indústria Brasileira. Tesis Doctoral para optar al título de Doctora en Ciencias. Universidad de Sao Paulo, Brasil.
- Neiva, R. (2009). Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional. Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona. Recuperado de http://flaco.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Disertacion_Raquel.Magalhaes.Neiva_Santos_28.12.09.pdf
- Perissé, R. (2012). Los efectos multiplicadores de la industria brasileña de petróleo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n° (123). Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4327560>
- Petrobras (2007). Informe Anual 2007. Recuperado de <http://es.slideshare.net/petrobrasri/relatorio-anual-2007-esp>.

- Petrobras (2014). Nossas Reservas Provadas de Petróleo. Recuperado de <http://fatosdados.blogspot.com.br/2014/01/14/nossas-reservas-provadas-de-petroleo-em-2013/>
- Petrobras (2015). Actuación en el Presal. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/energia-y-tecnologia/fuentes-de-energia/presal/>
- Petrobras (2015). Perforación de nuevos pozos confirma el potencial del área de libra. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/perforacion-de-nuevos-pozos-confirma-el-potencial-del-area-de-libra.htm>
- Petrobras Magazine (2015). Cambio de Rumbo. Edición 65. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/cambio-de-rumbo.htm>
- Petrobras (2016). Ejecutivos hacen un balance sobre nuestras acciones de lucha contra el fraude y la corrupción. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/ejecutivos-hacen-un-balance-sobre-nuestras-acciones-de-lucha-contra-el-fraude-y-la-corrupcion.htm>
- Petrobras (2016). Resultados del tercer trimestre de 2015. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/resultados-del-tercer-trimestre-de-2015.htm>
- Portal Brasil (2013). Sancionada lei que destina royalties do petróleo para Saúde e Educação. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao>
- Proyecto de Ley Presupuestaria (2013). Resumo da Política Económica do Governo. Recuperado de http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2013/Proposta/mensagem/02_res_pol_eco.pdf
- Revista Política (2014). Entenda a nova lei que muda a divisão de royalties do petróleo. Recuperado de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/entenda-nova-lei-que-muda-divisao-de-royalties-do-petroleo.html>
- Romano, G. (2013). Brasil: nuevo desarrollismo y petróleo en aguas profundas. *Revista Nueva Sociedad*, (244). Recuperado de <http://nuso.org/articulo/brasil-nuevo-desarrollismo-y-petroleo-de-aguas-profundas/>.
- Sabino, C. (1999). Democracia y Corrupción en América Latina. Recuperado de http://paginas.ufm.edu/SABINO/word/Articulos_capitulos_de_libros_monografias_ensayos/democracia_corrupcion.pdf
- Sauer I. (2008). Experiencias Internacionales Petrobras – Brasil. I Simposio Problemática Energética: de Cara al Siglo XXI. Ciudad de México. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=https%3A%2F%2Fprofessorildosauer.files.wordpress.com%2F2010%2F02%2Fpalestra-mexico-espanhol.pdf&ei=X58mVeK4EcrAggTF04DADA&usg=AFQjCNEE_f3okjxhgDkUfBssqO2jGmf6Kg&sig2=7HrM_Ipj56MULy0eRuDlnQ
- Sauer I. Puerto Rico J. y Seger S. (2010). Reforma del sector petrolero y disputa por la renta en Brasil. *Portal de revistas científicas y arbitradas de la UNAM*, (51). Recuperado de <http://www.journals.unam.mx/index.php/latino/article/view/25993>