



CENTER FOR
THE STUDY OF
DEMOCRACY

El Estado capturado

Las oligarquías energéticas y la erosión de la
resiliencia democrática en América Latina

El Estado capturado

Las oligarquías energéticas y la erosión
de la resiliencia democrática en América
Latina

La vasta riqueza energética y minera de América Latina ha moldeado durante mucho tiempo el poder político, alimentando instituciones extractivas que convierten los ingresos de los recursos naturales en influencia política. En países como México, Argentina, Bolivia y Venezuela, la débil gobernanza, la dependencia fiscal y la opaca propiedad estatal han permitido la corrupción sistémica y la captura del Estado.

Este informe presenta la metodología de Diagnóstico de Evaluación de Captura Estatal (SCAD) a la región, descubriendo cómo las élites y los actores extranjeros explotan las rentas extractivas, la regulación politizada y las empresas estatales. A través de estudios de caso de PEMEX (México), YPF (Argentina), YPFB (Bolivia) y PDVSA (Venezuela), el análisis muestra cómo la captura del Estado ha evolucionado desde la concesión discrecional de licencias hasta la plena cooptación de las compañías petroleras nacionales como herramientas de financiamiento político y clientelismo.

Sin una propiedad transparente, una supervisión independiente o límites fiscales claros, estas empresas se han convertido en conductos para la corrupción, la inestabilidad fiscal y la interferencia extranjera. Los hallazgos subrayan que la captura del Estado en sectores estratégicos no es simplemente un problema económico, sino una amenaza fundamental para la resiliencia democrática. Romper estas redes a través de reformas de gobernanza, transparencia y sostenibilidad alineadas con la OCDE es esencial para restaurar la integridad institucional y salvaguardar la democracia en América Latina.

Autores: Martin Vladimirov, Director, Programa de Geoeconomía, Centro para el Estudio de la Democracia
Sara Gálvez, Analista, Programa de Geoeconomía, Centro para el Estudio de la Democracia

Consejo editorial:

Dr. Ognian Shentov

Ruslan Stefanov

Dr. Todor Galev



Este trabajo está bajo la licencia Creative Commons Attribution NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Foto de portada: Canva

ISBN: 978-954-477-543-8

Sofía: Centro para el Estudio de la Democracia, 2025.

AGRADECIMIENTOS

El Estado capturado: las oligarquías energéticas y la erosión de la resiliencia democrática en América Latina se basa en la investigación de una década del Centro para el Estudio de la Democracia (CSD) sobre los mecanismos de captura del Estado en todo el mundo.

Este estudio marca la primera aplicación de la metodología State Capture Assessment Diagnostics (SCAD) en América Latina. SCAD traduce el fenómeno complejo, a menudo oculto, de la captura del Estado en un conjunto medible de vulnerabilidades institucionales y sectoriales, combinando indicadores empíricos con evaluaciones de expertos para identificar riesgos e informar reformas políticas específicas.

La producción de este extenso análisis requirió los esfuerzos dedicados de un equipo internacional de expertos. Extendemos nuestro más sincero agradecimiento a:

- Vladimir Rouvinski (Universidad ICESI, Colombia)
- Gabriel Salvia e Ignacio Hutin (CADAL, Argentina)
- Henry Oporto y Jorge Gumucio (Fundación Milenio, Bolivia)
- Armando Chaguaceda, Mauricio de Miranda y Liliana Obregón (Instituto GAPAC, México)
- Javier Meléndez, Julio Martínez y Sergio Cabrales (Expediente Abierto, Nicaragua)
- Mercedes de Freitas y Christi Rangel (Transparencia Venezuela)

Agradecemos a Brian Fonseca (Universidad Internacional de Florida) por la colaboración en la coorganización de la Conferencia de Seguridad Hemisférica anual en Miami. También agradecemos al Foro 2000 por facilitar debates cruciales sobre los riesgos de captura del Estado con los principales responsables políticos y expertos regionales.

El análisis se enriqueció aún más con las discusiones políticas en México, Bolivia y Argentina. Un agradecimiento especial a Katharina Krakow y Siegfried Herzog (Fundación Friedrich Naumann) por su invaluable apoyo, y a los numerosos funcionarios actuales y anteriores de Estados Unidos y América Latina que contribuyeron con sus ideas.

Esta evaluación no habría sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia.

Agradecemos a Infobae, en particular a María Zubillo, por colaborar en una cobertura impactante de nuestros hallazgos de captura del Estado e influencia rusa, ayudando a crear conciencia pública sobre los riesgos autoritarios en América Latina.

Se diseñó la base metodológica y estadística y se impusieron interpretado por el Dr. Alexander Gerganov, el Dr. Todor Galev y Ralitsa Daskalova. Finalmente, reconocemos las contribuciones esenciales de los Programas de Geoeconomía y Sociología de CSD, nuestros pasantes y Sergio Rodríguez, cuyo meticuloso trabajo de datos fue crucial para la finalización de este informe.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	11
Patrones estructurales de captura	11
Análisis comparativo	14
Gobernanza de las empresas estatales	15
Fortalecer la libertad de mercado y la gobernabilidad democrática	16
INTRODUCCIÓN	19
CAPTURA DEL ESTADO: DEL CONCEPTO A LA MEDICIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	21
Aplicación del Marco SCAD a América Latina	22
VULNERABILIDADES DE CAPTURA DEL ESTADO EN PERSPECTIVA COMPARATIVA	25
Facilitadores institucionales de la captura	27
Captura de negocios	41
Facilitadores ambientales	42
CAPTURA DE ENERGÍA EN AMÉRICA LATINA	47
Mecanismos de captura	47
La economía política de las empresas estatales	49
Estudios de caso de captura de energía	51
Mejora del gobierno corporativo de las empresas estatales	63
Evaluación comparativa	66
DESARROLLAR RESILIENCIA Y FORTALECER LA LIBERTAD: REFORMAS PRÁCTICAS E INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS	81
Reformas sistémicas: restaurar la transparencia, Responsabilidad y autonomía	81
Reformas sectoriales: desmantelamiento de las redes de captura del Estado en la cadena de valor de la energía	82
Reducción de las presiones de captura de estado	82
Acción internacional y regional: apoyo a la resiliencia democrática	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo de diagnóstico de evaluación de captura de estado	23
Figura 2. Resultados de los subíndices SCAD	25
Figura 3. Resultados de los habilitadores institucionales de SCAD	28
Figura 4. Subíndice de falta de imparcialidad	29
Figura 5. Subíndice de falta de integridad	32
Figura 6. Subíndice de Ineficacia de las Políticas Anticorrupción	36
Figura 7. Subíndice de sesgo de interés privado	40
Figura 8. Subíndice de captura de negocios	42
Figura 9. Subíndice de Facilitadores Ambientales	43
Figura 10. Subíndice de captura de medios	44
Figura 11. Subíndice de corrupción administrativa	45
Figura 12. Subíndice de captura judicial	46
Figura 13. Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas estatales	64

LISTA DE CAJAS

Recuadro 1. Adaptación de la metodología SCAD a América Latina	24
Recuadro 2. La captura del Estado como instrumento de influencia extranjera	35
Recuadro 3. El Estado capturado de Venezuela: dos décadas de Desmantelamiento, corrupción y supervivencia	37
Recuadro 4. Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas estatales	50

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Gobernanza institucional y alineación de las empresas estatales	66
Tabla 2. Evaluación de Gobierno Corporativo de PEMEX	68
Tabla 3. Evaluación del Gobierno Corporativo de YPFB	71
Tabla 4. Evaluación de Gobierno Corporativo de PDVSA	75
Tabla 5. Evaluación de Gobierno Corporativo de YPF	79

LISTA DE ABREVIATURAS

ARCA	Agencia de Recaudación y Control Aduanero (Argentina)
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Bolivia)
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos (Bolivia)
ASEA	Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (Mexico)
ASF	Auditoría Superior de la Federación (Mexico)
BCB	Banco Central de Bolivia
CFE	Comisión Federal de Electricidad (Mexico)
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos (Mexico)
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Mexico)
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
COSEEP	Coordinadora del Sector Energético (Bolivia)
CRE	Comisión Reguladora de Energía (Mexico)
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
ENARGAS	Ente Nacional Regulador del Gas (Argentina)
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (Argentina)
ESG	Environmental, Social and Governance
FDI	Inversión extranjera directa
GDP	Producto Interno Bruto
IEA	International Energy Agency
IMF	Fondo Monetario Internacional
m ³ /d	Cubic meter per day
mmbbl	million barrels of oil
MoF	Ministerio de Hacienda

OCP	Asociación de Contratación Abierta
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPEC	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PSO	Public Service Obligation
SEC	Comisión de Bolsa y Valores de EE. UU.
SENER	Secretaría de Energía (Mexico)
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Mexico)
SOE	Empresa estatal
Tcf	trillion cubic feet (≈ 28.3 billion m ³)
TI	Transparency International
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USD	United States Dollar
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina)
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (Bolivia)
ZODI-P	Zona Operativa de Defensa Integral Petrolera (Venezuela)

RESUMEN EJECUTIVO

En las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado profundas transformaciones políticas y económicas moldeadas por la interacción entre las aspiraciones democráticas y los arraigados déficits de gobernanza. Si bien la mayoría de los países de la región han tratado de desarrollar marcos institucionales sólidos y adoptar la integración global, su riqueza de recursos naturales a menudo ha sido explotada por grupos extranjeros y locales para crear un terreno fértil para el surgimiento de la corrupción sistémica y la captura del Estado. Estas complejas redes de influencia difuminan los límites entre los intereses públicos y privados, permitiendo que tanto las élites nacionales como los actores extranjeros accedan a dar forma a las políticas públicas para beneficio privado.

La evaluación actual de las vulnerabilidades de captura del Estado en los sectores extractivos de América Latina revela un patrón de debilidad institucional y concentración de rentas. El estudio aplica la metodología State Capture Assessment Diagnostics (SCAD), adaptada al contexto latinoamericano, para examinar la gobernanza de los sectores energético y minero en México, Argentina, Bolivia y Venezuela. Los hallazgos apuntan a mecanismos arraigados de control de la élite sobre las empresas estatales, las instituciones reguladoras y la política fiscal, que sostienen la gobernanza discrecional e inhiben la diversificación económica.

En los cuatro países, la captura del Estado opera a través de la apropiación de la autoridad pública y las rentas económicas por parte de estrechas coaliciones políticas y empresariales. La captura de las cadenas de valor de la energía y la minería, desde la concesión de licencias y la contratación hasta el transporte, la refinación y la venta al por menor, ha producido patrones de gobernanza en los que los recursos estatales se canalizan sistemáticamente hacia el financiamiento político y el patrocinio de las élites. Esta configuración se ha visto reforzada por el creciente papel de actores vinculados a estados extranjeros, particularmente de Rusia y China, cuyas inversiones y líneas de crédito opacas han reducido aún más la transparencia y la rendición de cuentas.

Patrones estructurales de captura

El análisis comparativo identifica una arquitectura institucional común de captura de instituciones estatales por intereses privados creada en torno a cuatro características interrelacionadas:

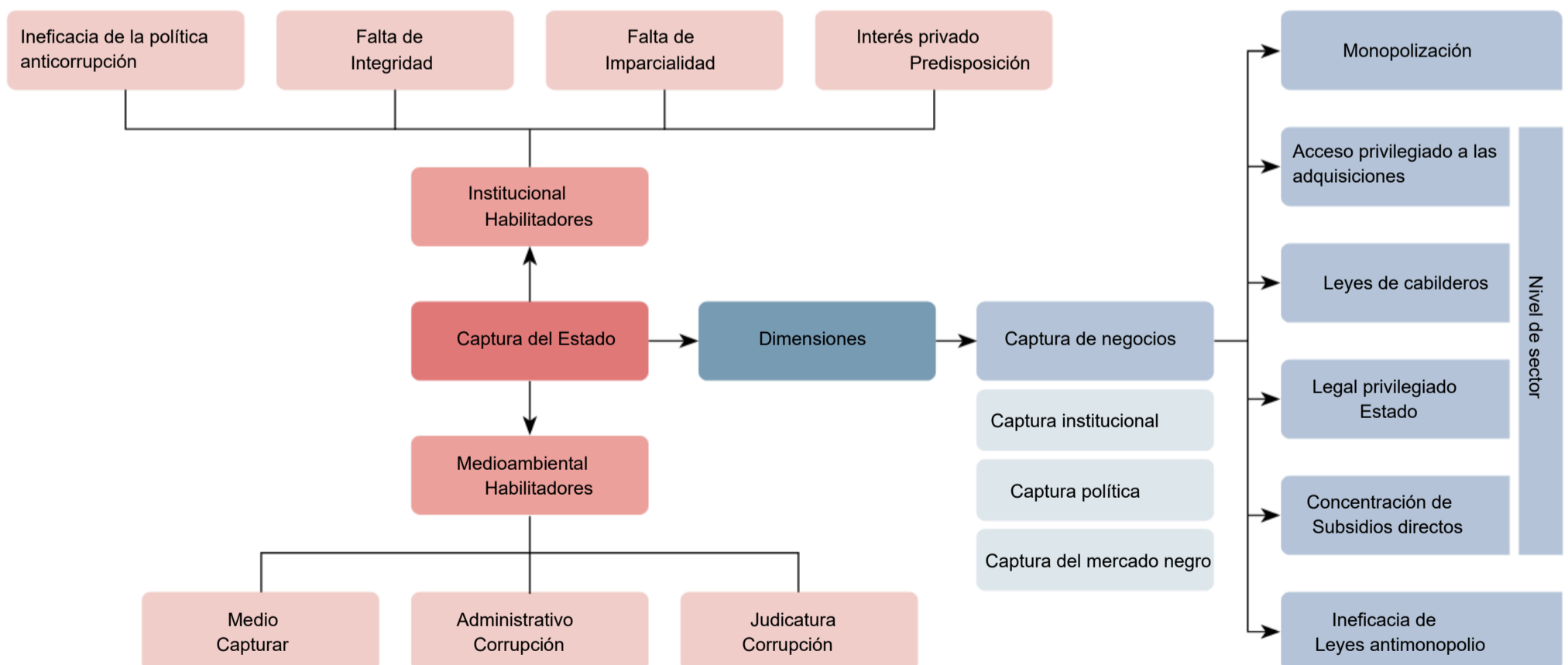
1. Propiedad concentrada y control político de las empresas estatales. En los cuatro países, las empresas nacionales de hidrocarburos -PEMEX (Petróleos Mexicanos), YPF (Compañía Petrolera Estatal Argentina), YPFB (Compañía Petrolera Estatal Boliviana) y PDVSA (Corporación Venezolana de Petróleos)- sirven como anclas fiscales y políticas de sus respectivos regímenes. Los acuerdos de propiedad carecen de una separación clara entre el papel del Estado como accionista, regulador y formulador de políticas, lo que contraviene los principios de gobernanza de la OCDE. La composición de las juntas directivas está dominada por nombramientos políticos, mientras que la planificación estratégica está subordinada a las necesidades presupuestarias a corto plazo.

2. Subordinación regulatoria y discrecionalidad ejecutiva. Los organismos reguladores como la CNH (Comisión Nacional de Hidrocarburos) y la CRE (Comisión Reguladora de Energía) de México, el ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas) y el ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) de Argentina, o la ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) de Bolivia, exhiben una autonomía limitada y con frecuencia son eludidos a través de decretos excepcionales o directivas presidenciales. La incertidumbre resultante desalienta la inversión y afianza las prácticas no competitivas que conducen a la dominación del mercado o a los monopolios por parte de actores estatales y políticamente favorecidos.

3. Dependencia fiscal y mala asignación de alquileres. Los ingresos de los hidrocarburos representan una parte significativa del gasto público, lo que crea incentivos para la extracción discrecional y el financiamiento extrapresupuestario. En Venezuela y Bolivia, las rentas del petróleo y el gas se canalizan directamente a través de fondos extrapresupuestarios; en México y Argentina, los subsidios y los controles de precios de la energía distorsionan el equilibrio fiscal y perpetúan el reciclaje de rentas a través de redes clientelares.

4. Importación de captura de estado. Las asociaciones estratégicas con empresas rusas y chinas han introducido una nueva capa de dependencia y presión de captura del Estado, reflejando los modelos de gobernanza controlados por el Estado de los dos gigantes autoritarios. Los acuerdos opacos de préstamo por petróleo, las empresas conjuntas y los proyectos de infraestructura replican los patrones de captura del estado de Moscú y Beijing internamente en América Latina, reforzando la discreción de la élite y erosionando la supervisión nacional.

Modelo de diagnóstico de evaluación de captura de estado



Fuente: CSD.

Los resultados confirman que la captura del Estado en los sectores extractivos de América Latina es sistémica y no episódica. Las rentas concentradas, la propiedad politizada y la débil supervisión institucional han incorporado la captura como un modo de

gobernanza. El promedio compuesto del índice SCAD de la región se sitúa en el 75%, lo que refleja un alto nivel de riesgo de captura del Estado. Los puntajes entre 0 y 30% denotan bajo riesgo, 30-50% medio y valores superiores al 50%, "zona roja" de alto riesgo que requiere atención urgente de políticas. Los resultados a nivel de país revelan la intensificación de la presión de captura en toda la región. Venezuela exhibe un control consolidado del Estado por parte de las élites políticas y militares. Bolivia muestra una forma híbrida de captura bajo el nacionalismo de los recursos. México y Argentina demuestran una mayor resiliencia institucional, pero una presión igualmente alta de la intervención estatal.

La presión general de captura (puntaje promedio: 75%) sigue siendo alta en los cuatro países, lo que refleja vulnerabilidades de gobernanza arraigadas en sus sectores extractivos. Entre los facilitadores, los factores institucionales (promedio 73%) revelan salvaguardas desiguales, que van desde el 50% en Argentina hasta el 80% en Venezuela, impulsadas por políticas anticorrupción ineficaces y falta de integridad e imparcialidad de las instituciones públicas. Los facilitadores ambientales obtienen una puntuación aún más alta (promedio de 78%), destacando la exposición sistémica a la corrupción administrativa y la captura de medios vinculada a la propiedad concentrada. El mayor énfasis del modelo SCAD en la captura de negocios, que en la región promedia 39% (riesgo medio), es peor en Venezuela (50%) y Bolivia (45%).

Resultados comparativos del índice SCAD

Tipo	Indicadores	México	Venezuela	Bolivia	Argentina	Total (promedio)
Habilitadores	Facilitadores institucionales	68%	80%	70%	50%	73%
	Facilitadores ambientales	71%	92%	82%	67%	
Dimensiones	Captura de negocios	33%	50%	45%	28%	39%
Índice SCAD (presión de captura)		70%	89%	80%	63%	75%

Fuente: CSD basado en la encuesta SCAD.

La evaluación de SCAD identifica cuatro regímenes de captura distintos:

- Captura sistémica – Venezuela (89): Una forma consolidada de captura en la que el poder político, fiscal y corporativo convergen plenamente. Las empresas estatales y las instituciones públicas operan como extensiones de las coaliciones gobernantes, y la distribución de rentas se utiliza para mantener la estabilidad del régimen. Se desmantelan los mecanismos de supervisión, la toma de decisiones es opaca y se elimina efectivamente la autonomía institucional.
- Captura híbrida – Bolivia (80): Régimen mixto que combina elementos de captura sistémica y fragmentada. El poder se concentra en el ejecutivo y las empresas estatales a través de mecanismos como la nacionalización y la redistribución politizada, pero sigue existiendo un grado limitado de pluralismo y responsabilidad externa.

- Captura fragmentada – México (70): Una configuración parcialmente pluralista donde la captura es desigual o aleatoria entre instituciones y sectores. Los organismos reguladores y judiciales pueden conservar la autonomía formal, pero la interferencia política, la dependencia fiscal y la aplicación selectiva de la ley permiten la captura en áreas específicas de alto alquiler o políticamente sensibles durante largos períodos de tiempo.
- Captura competitiva – Argentina (63): Una forma descentralizada de captura característica de los sistemas formalmente pluralistas. Si bien persisten la competencia democrática y la diversidad institucional, las élites políticas y económicas explotan la fragmentación federal o sectorial para apropiarse de las rentas e influir en la formulación de políticas. La captura es recurrente pero dispersa, produciendo inestabilidad crónica, ya que las prácticas a menudo se ven desafiadas por intereses contrapuestos u oposición política.

Estas tipologías confirman que la captura del Estado en América Latina está profundamente institucionalizada dentro del modelo de gobernanza de recursos, en lugar de limitarse a la corrupción o la colusión ocasional de las élites.

Análisis comparativo

El análisis comparativo de los cuatro países revela que la captura se extiende a todas las etapas de la cadena de valor.

- La contratación opaca y las licencias discrecionales permiten el financiamiento político.
- Los intermediarios intermedios, militares o políticamente conectados controlan el transporte y la logística, particularmente en Venezuela y Bolivia.
- Downstream, las distorsiones de precios y los monopolios minoristas canalizan los alquileres hacia las élites locales, mientras que la falta de inversión erosiona la calidad del servicio.

La minería, especialmente en los segmentos de litio y oro, refleja estos patrones. Los minerales estratégicos se han convertido en nuevos vehículos para el financiamiento político y la proliferación de asociaciones opacas con empresas estatales extranjeras que reproducen las vulnerabilidades observadas en los hidrocarburos.

Las empresas estatales y el control de las industrias extractivas y naturales

Los recursos constituyen el interés central en los patrones de captura del estado de los países:

- Venezuela representa una forma avanzada de captura sistémica, en la que PDVSA funciona como el principal brazo financiero del régimen. El colapso del gobierno corporativo, junto con la militarización de la logística petrolera y la Ley Antibloqueo, ha desmantelado todos los mecanismos de rendición de cuentas. Tanto el sector de hidrocarburos como el minero operan bajo discrecionalidad

¹ La Ley Antibloqueo, adoptada en 2020 por la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela, otorga al ejecutivo amplios poderes para administrar y privatizar activos estatales en secreto, desmantelando efectivamente los controles y equilibrios constitucionales al eludir la supervisión legislativa y proteger las transacciones del escrutinio público.

control presidencial, con ingresos desviados a través de estructuras paralelas e intermediarios extranjeros.

- Bolivia exhibe una captura híbrida bajo el populismo dirigido por el Estado. La nacionalización de YPFB y COMIBOL concentró las rentas dentro del ejecutivo, sosteniendo la redistribución y la lealtad política, pero debilitando la supervisión institucional. Los proyectos de industrialización del litio con empresas chinas y rusas replican prácticas de contratación opacas que se observan en los hidrocarburos, incorporando dependencias a largo plazo.
- México presenta una captura fragmentada dentro de un marco democrático formal. PEMEX y CFE siguen siendo fiscalmente indispensables pero estructuralmente politizados. La reversión de las reformas energéticas de 2013-2014 volvió a centralizar el control estatal y restringió la independencia regulatoria. Si bien existe la divulgación corporativa, la independencia de la junta y la disciplina fiscal siguen siendo débiles, y los precios impulsados por subsidios distorsionan las señales del mercado.
- Argentina demuestra una captura competitiva sostenida por el federalismo fiscal. La estructura de doble propiedad de YPF, con el 51% de las acciones en manos del Estado (divididas entre el gobierno federal y las provincias productoras de petróleo) y el 49% restante que cotiza en bolsa, proporciona transparencia parcial a través de la cotización en el mercado. Sin embargo, la discreción provincial sobre las regalías petroleras y mineras fomenta las redes clientelares. La ausencia de una política de propiedad unificada y los frecuentes cambios de política socavan la coherencia estratégica y la planificación de inversiones a largo plazo.

Gobernanza de las empresas estatales

Este informe aplica las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas Estatales para evaluar el gobierno corporativo de las empresas estatales en los cuatro países. La evaluación se centra en dimensiones clave como la transparencia de la propiedad, el nivel de autonomía del consejo de administración y la rendición de cuentas, la divulgación y la transparencia de su toma de decisiones, así como la estructura de las relaciones con los grupos de interés de la empresa. Cada dimensión se evalúa utilizando una escala cualitativa que refleja el grado de alineación con los estándares de la OCDE: Muy débil (0-20%), Débil (21-40%), Parcial (41-60%), Moderado (61-80%) y Fuerte (81-100%). La aplicación revela un gradiente de madurez de la gobernanza consistente con la evaluación más amplia de la calidad de la gobernanza institucional.

- YPF (Argentina) muestra una alineación parcial a moderada con los principios de la OCDE a través de informes auditados, comités independientes e integración ESG, pero carece de una política de propiedad unificada y una separación clara entre los mandatos comerciales y de política.
- PEMEX (México) e YPFB (Bolivia) muestran una alineación débil, operando bajo una supervisión fragmentada y una interferencia política generalizada. Los objetivos fiscales superan la gestión estratégica, mientras que los mecanismos de auditoría y control de riesgos siguen estando subordinados a las directivas ministeriales.

- PDVSA (Venezuela) se erige como no alineada, regida por decretos presidenciales discrecionales y blindada por la Ley Antibloqueo. La compañía no ha publicado estados financieros auditados desde 2016, y su junta está compuesta casi en su totalidad por personal militar y leales ejecutivos.

La alineación institucional con los estándares de la OCDE en los cuatro países promedia el 36% (débil), lo que subraya la ausencia estructural de políticas de propiedad unificadas, juntas independientes y límites fiscales-comerciales transparentes. En general, la alineación de la gobernanza sigue un gradiente institucional norte-sur: YPF (parcial/moderado) → PEMEX (débil) → YPFB (débil) → PDVSA (muy débil). Los resultados muestran que solo YPF se alinea parcialmente con los estándares de la OCDE, beneficiándose de la cotización en el mercado de valores y la transparencia de las auditorías. PEMEX e YPFB exhiben juntas dominadas políticamente, supervisión fragmentada y mandatos impulsados por el fiscal. PDVSA no cumple en absoluto, ya que dejó de publicar cuentas auditadas desde 2016.

Gobernanza institucional y alineación de las empresas estatales

Principio de la OCDE	PEMEX	YPFB	PDVSA	YPF
I. Fundamentos de la propiedad estatal	Débil 30%	Débil 35%	Muy débil 10%	Parcial 50%
II. Papel del Estado como propietario	Débil 37%	Débil 36%	Muy débil 10%	Parcial 55%
III. Empresas estatales en el mercado	Débil 30%	Débil 30%	Muy débil 10%	Moderado 61%
IV. Trato equitativo de los accionistas	N/A	N/A	N/A	Moderado 63%
V. Divulgación y rendición de cuentas	Débil 45%	Débil 38%	Muy débil 10%	Moderado 67%
VI. Composición de la Junta	Débil 34%	Débil 28%	Muy débil 10%	Moderado 63%
VII. Sostenibilidad	Parcial 49%	Débil 30%	Muy débil 10%	Moderado 66%
Promedio	Débil 38%	Débil 33%	Muy débil 10%	Moderado 61%

Fuente: CDS basado en las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Estatales.

Fortalecer la libertad de mercado y la gobernabilidad democrática

Los hallazgos comparativos confirman que la captura del Estado en los sectores de energía y minería de América Latina es tanto un desafío de gobernanza como geopolítico. La concentración de rentas en empresas estatales politizadas socava la resiliencia democrática, distorsiona los mercados y expone a los países a la influencia externa. La aplicación de los marcos de la OCDE y SCAD revela que mejorar el gobierno corporativo no es un ejercicio tecnocrático sino un requisito previo para reconstruir la confianza institucional y la sostenibilidad fiscal. Desmantelamiento de las redes de captura del Estado en

La concentración de rentas en las empresas estatales politizadas socava la resiliencia democrática: los sectores energético y extractivo requerirán no solo reformas formales de transparencia, sino también la redefinición de la propiedad, la rendición de cuentas y la soberanía en la gobernanza de los recursos estratégicos de América Latina.

Para revertir esta trayectoria, los esfuerzos de reforma deben abordar dos desafíos interrelacionados: restaurar los controles y equilibrios institucionales a nivel sistémico y mejorar el gobierno corporativo y la integridad del mercado a nivel sectorial. Reducir la captura del Estado y fortalecer la gobernanza requiere reformas integrales para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho. Las medidas recomendadas incluyen:

- Acción internacional y regional: Incorporar diagnósticos de captura del Estado en las evaluaciones multilaterales; vigilar las inversiones extranjeras opacas y los acuerdos de crédito; apoyar la supervisión de la sociedad civil y los medios de comunicación para fortalecer la resiliencia democrática.
- Controles y equilibrios en la formulación de políticas: Empoderar a los parlamentos, las entidades fiscalizadoras superiores y los tribunales independientes para supervisar las decisiones estratégicas, las inversiones públicas, la deuda soberana y los grandes proyectos.
- Aplicación de la ley anticorrupción: Garantizar que los fiscales anticorrupción autónomos y las unidades de inteligencia financiera tengan poderes de investigación para casos de captura de alto nivel, con el apoyo de organismos regionales e internacionales.
- Supervisión de la sociedad civil y los medios de comunicación: Financiar organismos de control independientes, periodismo de investigación y plataformas de datos cívicos; hacer cumplir las leyes de acceso a la información con sanciones significativas por incumplimiento.
- Servicio civil profesional: Promover la contratación basada en el mérito, despolitizada nombramientos y avances impulsados por el desempeño en ministerios, reguladores y empresas estatales.
- Transparencia e integridad: Implementar marcos vinculantes para los datos abiertos en todas las industrias extractivas, que cubran licencias, contratos, pagos y beneficiarios reales, integrados en los presupuestos nacionales y en los informes de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).
- Independencia regulatoria: Fortalecer la autonomía legal y financiera de los organismos reguladores; garantizar nombramientos de liderazgo transparentes y basados en el mérito; otorgar a las instituciones de auditoría y anticorrupción acceso completo a las transacciones de las empresas estatales.
- Políticas de propiedad estatal unificadas: Aclarar los objetivos, las expectativas de desempeño y las estructuras de gobernanza de las empresas estatales, separando la propiedad de las funciones reguladoras.
- Contratación abierta y transparencia fiscal: Exigir adquisiciones competitivas y divulgación completa de contratos, licencias y beneficiarios finales, alineados con los estándares de la EITI y la Asociación de Contratación Abierta.

- Nombramientos de juntas despolitizados: Garantizar que las juntas reguladoras y de las empresas estatales sean nombradas profesionalmente, con comités independientes obligatorios para auditoría, riesgo y nominaciones.
- Reformas del sector energético: hacer cumplir la neutralidad competitiva y la disciplina fiscal; mejorar la gobernanza midstream/downstream a través de tarifas transparentes, acceso a infraestructura abierta e informes públicos; integrar la gestión de riesgos ambientales y sociales en mandatos e incentivos.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo político y económico de América Latina ha estado marcado por ciclos de reforma y regresión, en los que los sucesivos gobiernos se han comprometido a modernizar las instituciones estatales y promover la transparencia, sin dejar de depender de sectores altamente concentrados y generadores de rentas, como los hidrocarburos y la minería, para sostener los ingresos públicos. Esta dependencia estructural ha creado incentivos duraderos para la fusión del poder político y económico, dando lugar a formas sistémicas de captura que se extienden mucho más allá de los actos individuales de corrupción.

Esta captura del Estado en América Latina ha evolucionado más allá de la comprensión convencional de la corrupción como transacciones aisladas. Representa un fenómeno sistémico en el que los intereses estatales nacionales privados o extranjeros institucionalizan su acceso a recursos públicos, privilegios regulatorios y activos estratégicos. A través de la contratación opaca, la aplicación selectiva de la ley y el gobierno corporativo impulsado políticamente, las instituciones públicas y las empresas estatales se transforman en instrumentos al servicio de grupos particulares en lugar del bien público. Los regímenes autoritarios extranjeros han encontrado oportunidades para explotar estas debilidades de gobernanza, utilizando inversiones en energía y minería, crédito y transferencias de tecnología para extender su influencia económica y política en la región.

Para examinar estas dinámicas, este informe aplica una versión adaptada del Diagnóstico de Evaluación de Captura del Estado (SCAD) desarrollado por el Centro para el Estudio de la Democracia. El marco SCAD proporciona un enfoque basado en evidencia para identificar y medir las vulnerabilidades a la captura del Estado en instituciones y sectores económicos clave. En América Latina, la metodología se ha ajustado para centrarse específicamente en las industrias extractivas, donde los contratos de alto valor, las rentas de los recursos y la propiedad estatal crean poderosos incentivos para la captura.

El informe evalúa cuatro grandes economías latinoamericanas: México, Bolivia, Argentina y Venezuela, que representan diferentes sistemas políticos y estructuras económicas, pero comparten vulnerabilidades comunes arraigadas en la dependencia de los recursos y la fragilidad institucional. Al mapear la interacción entre los déficits de gobernanza, la concentración sectorial y la influencia extranjera, el análisis tiene como objetivo revelar cómo los patrones de captura del Estado socavan la gobernabilidad democrática, distorsionan los mercados y debilitan la resiliencia a la interferencia externa.

Los hallazgos proporcionan una visión comparativa de los riesgos de la captura del Estado en los sectores energético y minero de la región, identificando cómo la captura empresarial, política e institucional interactúa con factores facilitadores como la débil aplicación de la ley anticorrupción, la limitada independencia de los medios de comunicación y la regulación

² Stefanov, R. y Vladimirov, M., *Deals in the Dark: Russian Corrosive Capital in Latin America*, Sharp Power and Democratic Resilience Series, NED, noviembre de 2020.

³ Stoyanov, A, Gerganov, A y Yalamov, T., *Diagnóstico de evaluación de captura del Estado*, Sofía: Centro para el Estudio de la Democracia, 2019.

predisposición. El informe busca informar las agendas nacionales de reforma y la cooperación internacional destinadas a fortalecer la resiliencia democrática y salvaguardar la autonomía estratégica de los estados latinoamericanos contra las redes de captura nacionales y extranjeras.

CAPTURA DEL ESTADO: DEL CONCEPTO A LA MEDICIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

En esencia, la captura del Estado representa la privatización de la autoridad pública. Los actores políticos y corporativos manipulan el diseño, la aplicación y la supervisión de leyes y regulaciones para extraer beneficios privados a largo plazo de las instituciones estatales. Este proceso transforma al Estado de un árbitro imparcial del interés público en un instrumento de poder particularista. En las economías ricas en recursos, como las de Venezuela, Bolivia, México y Argentina, el control sobre las rentas de los recursos naturales y las empresas estatales se ha convertido en un mecanismo central tanto para el financiamiento político como para la distribución del clientelismo.

Si bien la corrupción puede ser episódica, la captura del Estado es sistémica y se refuerza a sí misma. Se consolida a través del control de tres canales clave:

- Concentración económica, donde los monopolios u oligopolios dominan industrias clave e infraestructura relacionada;
- Control institucional, donde las élites políticas manipulan los nombramientos, presupuestos y supervisión en organismos reguladores y empresas estatales; y
- Distorsión de políticas, donde las reglas y decisiones se adaptan para servir a los intereses de grupos estrechos o patrocinadores extranjeros.

Estos mecanismos no se limitan a las fronteras nacionales. Durante la última década, los estados autoritarios extranjeros, en particular Rusia y China, han aprovechado la inversión, el crédito y la cooperación tecnológica para asegurar un acceso privilegiado a los sectores estratégicos de América Latina. Tales asociaciones, a menudo presentadas como mutuamente beneficiosas, han creado en la práctica dependencias opacas y enredos estratégicos, particularmente donde las instituciones débiles y la gobernanza politizada de las empresas estatales impiden un escrutinio y una rendición de cuentas adecuados.

La captura del Estado se manifiesta a través de varias dimensiones interrelacionadas, política, institucional, empresarial y captura del mercado negro, cada una de las cuales refleja un mecanismo distinto a través del cual se apropian el poder y los recursos. La captura política ocurre cuando las élites manipulan las instituciones de toma de decisiones y supervisión para asegurar ventajas partidistas o personales. La captura institucional implica la apropiación de organismos públicos y agencias reguladoras para fines privados o políticos. La captura de negocios surge cuando las empresas ejercen una influencia indebida sobre la legislación o la regulación para obtener un trato preferencial. La captura del mercado negro surge cuando los actores estatales protegen o se confabulan con las redes criminales, lo que permite economías ilícitas y lavado de dinero.

⁴ Stoyanov, Gerganov y Yalamov, Diagnóstico de evaluación de captura del Estado, Sofía: CSD, 2019.

⁵ Vladimirov, M., Rueda, G. y Osipova, D., Global Reach: The Kremlin Playbook in Latin America, Sofía: Centro para el Estudio de la Democracia, 2024.

Estas dimensiones a menudo se superponen y se refuerzan entre sí. Las dimensiones de captura del Estado pueden surgir en diferentes secuencias según el contexto nacional. En algunos casos, la captura se origina en la presión empresarial, como se ve en cierta medida en Argentina, donde los intereses corporativos dan forma a algunas políticas y regulaciones. En otros, es impulsado principalmente por élites políticas que consolidan el poder y posteriormente extienden el control sobre la economía, las instituciones e incluso los mercados ilícitos, un patrón visible en Bolivia, Venezuela y, en menor medida, México.

La captura política está más arraigada en Venezuela y Bolivia, donde las élites gobernantes han subordinado los controles y equilibrios e instrumentalizado los órganos judiciales y de supervisión para consolidar el poder. México exhibe una forma híbrida, donde la influencia política se extiende sobre las instituciones de política distributiva y social, mientras que Argentina muestra solo una captura política parcial, atenuada por controles y equilibrios funcionales.

La captura institucional sigue un gradiente similar. En Venezuela, las instituciones públicas están totalmente absorbidas por las redes clientelares; en Bolivia y México, las debilidades crónicas en la regulación, la transparencia y la aplicación, especialmente en hidrocarburos y minería, permiten la extracción de rentas y la gobernanza selectiva. Argentina, por el contrario, mantiene una mayor autonomía burocrática, a pesar de los recurrentes episodios de politización.

La captura del mercado negro es más pronunciada en Venezuela y México. En el primero, los grupos armados y las élites militares se benefician del contrabando de oro y combustible bajo protección estatal; En este último, el crimen organizado se infiltra en los gobiernos locales y las instituciones de seguridad para evitar cualquier resistencia significativa al creciente tráfico ilegal de drogas. Bolivia enfrenta una exposición limitada pero creciente a través del contrabando transfronterizo de combustible, mientras que Argentina permanece comparativamente aislada de los vínculos ilícitos a gran escala entre el Estado y el crimen.

Aplicación de la SCAD Marco para América Latina

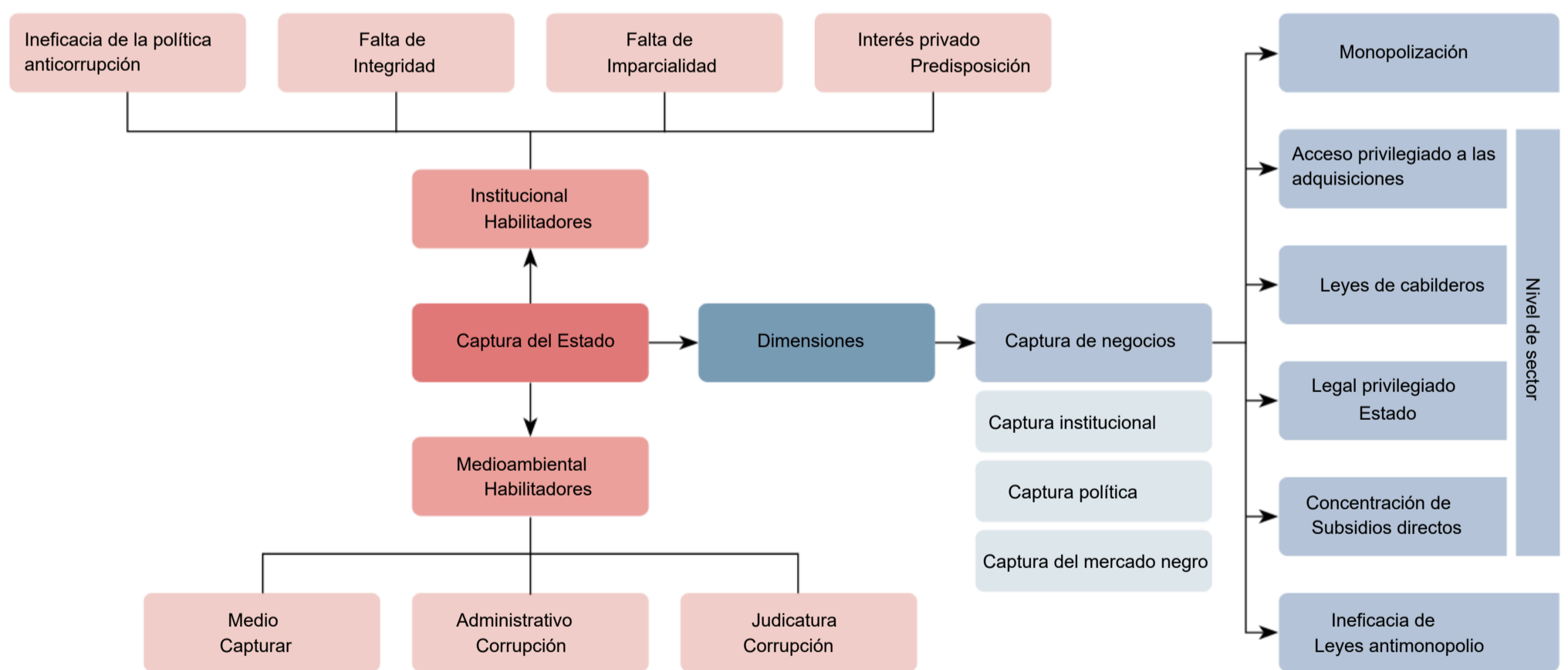
El modelo SCAD fue desarrollado por CSD para identificar y medir los riesgos de captura del Estado mediante la combinación de indicadores empíricos con evaluaciones basadas en expertos. El marco transforma un fenómeno de gobernanza oculto y complejo en un conjunto medible de vulnerabilidades institucionales y sectoriales que pueden abordarse mediante reformas de políticas específicas.

Al adaptar el modelo a América Latina, este estudio reconoce las características estructurales distintivas de la región: el dominio de las industrias basadas en recursos, el papel central de las empresas estatales en la política fiscal y el profundo enredo entre la autoridad política y el poder económico. La aplicación latinoamericana de SCAD pasa así de un enfoque general de toda la economía a un diagnóstico sectorial centrado en la energía y la minería, donde las presiones de captura son más visibles y más importantes para la gobernanza, el desarrollo y la influencia extranjera indebida.

La adaptación se basa en tres premisas principales. En primer lugar, la captura prospera donde las rentas económicas son altas, la competencia es limitada y la supervisión pública es débil, condiciones que caracterizan a los sectores extractivos en toda América Latina. En segundo lugar, la fragilidad institucional y la interferencia política en las agencias reguladoras y las empresas estatales crean los mecanismos a través de los cuales se consolida la captura. Y en tercer lugar, los estados autoritarios extranjeros explotan cada vez más estas debilidades a través de inversiones, créditos y transferencias de tecnología que incorporan dependencias opacas dentro de sectores estratégicos.

El modelo SCAD está organizado en torno a dos pilares interrelacionados: dimensiones de captura del estado y facilitadores de la captura del estado. El primer pilar evalúa el estado actual y las manifestaciones de la captura del Estado en diferentes dominios, como la captura empresarial, institucional, política e incluso del mercado negro. El segundo refleja las condiciones institucionales y ambientales que hacen posible o probable que persistan tales prácticas. En su aplicación actual, la herramienta SCAD pone especial énfasis en la medición de la captura de empresas, mientras que el informe más amplio también proporciona evidencia cualitativa y análisis contextual de las otras dimensiones de la captura del Estado. Juntos, estos dos pilares permiten a SCAD diagnosticar tanto la configuración actual de la captura como la dinámica subyacente que puede impulsar su evolución en el futuro.

Figura 1. Modelo de diagnóstico de evaluación de captura de estado



Fuente: CSD.

Recuadro 1. Adaptación de la metodología SCAD a América Latina

En términos operativos, la adaptación latinoamericana de SCAD examina cuatro dimensiones de la captura del Estado: empresarial, institucional, política y captura del mercado negro, junto con dos grupos de factores facilitadores, institucional y ambiental. Si bien la herramienta SCAD actual pone especial énfasis en la medición cuantitativa de la captura de negocios, las otras dimensiones se exploran cualitativamente a través de evidencia contextual y basada en casos presentados en el informe. Juntas, estas dimensiones interactúan con los factores habilitantes, lo que ayuda a explicar por qué y cómo la dinámica de captura se arraiga y persiste. Entre estos, los facilitadores institucionales abarcan la integridad e imparcialidad de los funcionarios públicos, la eficacia de la aplicación de la ley anticorrupción y el grado en que los organismos reguladores y de supervisión operan sin sesgos hacia los intereses privados.

Los facilitadores ambientales, por el contrario, se refieren a condiciones de gobernanza más amplias, incluida la independencia de los medios de comunicación, la prevalencia de la corrupción administrativa y la autonomía del poder judicial. Cuando estos facilitadores son débiles, las presiones de captura evolucionan hacia formas sistémicas que erosionan la confianza pública y la coherencia de las políticas.

Para capturar las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la captura del Estado, el marco SCAD latinoamericano se basa en un conjunto diverso de fuentes de datos. Entre abril y junio de 2025, se realizaron encuestas a expertos con 183 encuestados en México (28), Bolivia (53), Argentina (51) y Venezuela (51), en representación de la academia, la sociedad civil, el sector privado y la administración pública.

Para complementar la encuesta, se integraron indicadores cuantitativos para dos facilitadores ambientales: la corrupción administrativa y judicial. El nivel de corrupción administrativa se estimó utilizando el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (que refleja el soborno, el mal uso de fondos públicos, el nepotismo y el favoritismo), mientras que la corrupción judicial se midió a través de indicadores del Índice de Estado de Derecho 2024 del World Justice Project (que captura la ausencia de corrupción e influencia indebida en la justicia civil y penal).

Estos componentes se complementaron con datos económicos sectoriales de bases de datos corporativas como Orbis, informes financieros y presupuestarios de empresas estatales y revisiones regulatorias de los marcos de competencia, adquisiciones e inversión. Finalmente, el monitoreo de los medios y la investigación de fuentes abiertas informaron la identificación de instituciones y contratos de alto riesgo.

Todos los indicadores se estandarizaron y agregaron a nivel nacional y sectorial, produciendo puntajes de vulnerabilidad comparables en los cuatro países. Los puntajes se agruparon en las principales categorías de SCAD de dimensiones y facilitadores de captura estatal. Los valores superiores al 50 por ciento se interpretaron como "zonas rojas", lo que indica una alta vulnerabilidad sistémica, mientras que los puntajes más bajos apuntaron a riesgos de gobernanza moderados pero persistentes que podrían aumentar si no se abordan.

El objetivo del modelo es identificar patrones de captura que socavan el estado de derecho y la eficacia de las políticas. El diagnóstico revela que la captura gira en torno a la gobernanza de las empresas estatales en hidrocarburos y minería, donde las élites políticas utilizan el control sobre las rentas y los nombramientos para mantener el poder. La débil supervisión regulatoria, la aplicación politizada y las asociaciones extranjeras opacas exacerbaban estas dinámicas, convirtiendo los activos estratégicos en instrumentos de supervivencia política.

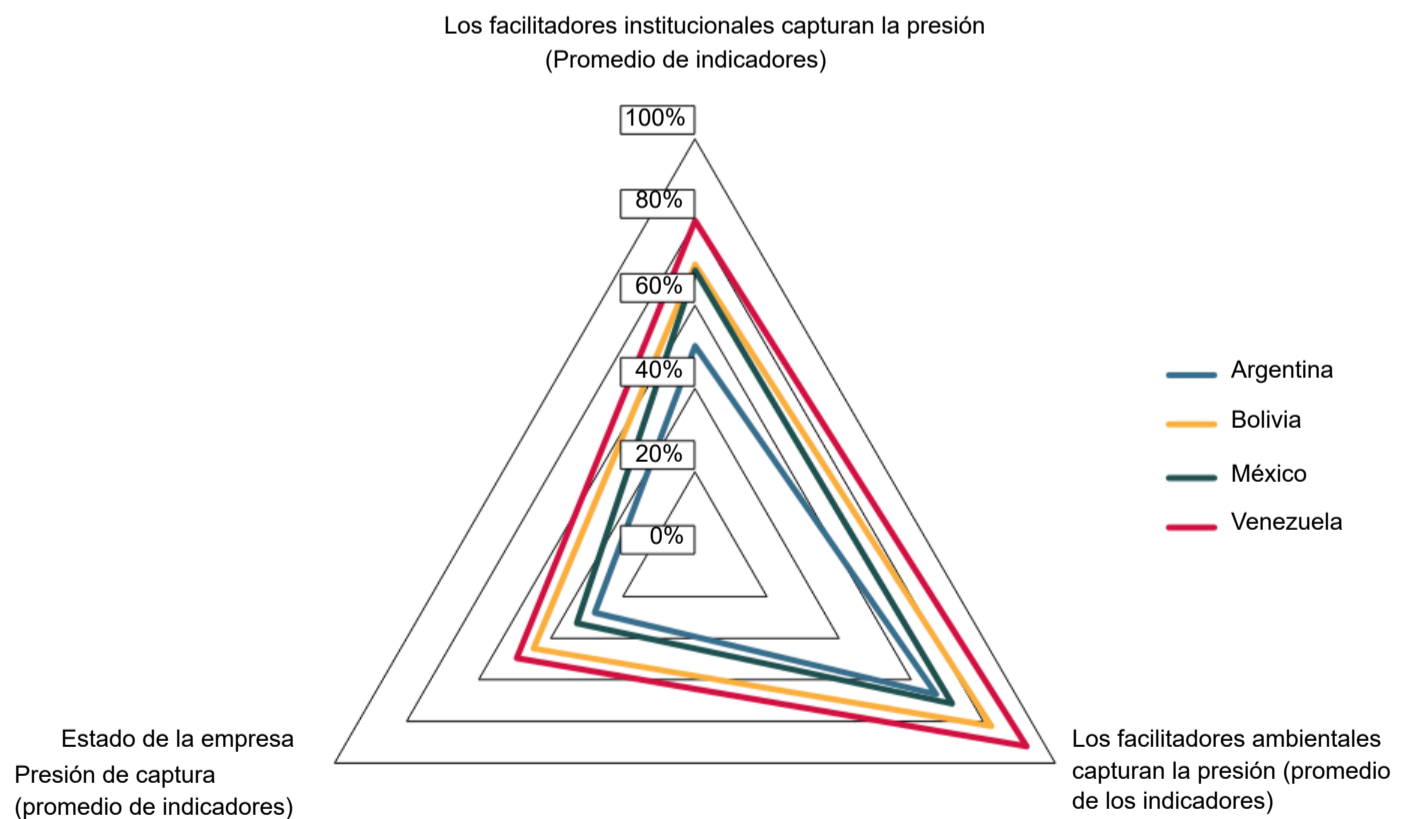
El modelo SCAD adaptado permite una comprensión matizada de cómo interactúan las rentas económicas, el control institucional y la influencia extranjera en los sectores más críticos de América Latina. Al mapear estas interdependencias, el marco proporciona una base empírica para fortalecer la resiliencia institucional, mejorar el gobierno corporativo en las empresas estatales y desarrollar políticas de buen gobierno específicas que puedan reforzar la rendición de cuentas democrática en la región.

VULNERABILIDADES DE CAPTURA DEL ESTADO EN PERSPECTIVA COMPARATIVA

La aplicación del marco SCAD adaptado a México, Bolivia, Argentina y Venezuela revela patrones convergentes de captura en sus sectores energético y minero. Si bien la arquitectura institucional y las trayectorias políticas de estos países difieren, comparten características estructurales que facilitan la apropiación sistemática de la autoridad pública para beneficio privado o partidista. Estos incluyen la concentración de rentas económicas en empresas controladas por el Estado, la independencia regulatoria limitada, los mecanismos de rendición de cuentas débiles y la instrumentalización de asociaciones extranjeras para objetivos políticos o fiscales.

Los resultados comparativos sugieren que Venezuela representa un caso de captura sistémica o consolidada, donde todas las principales instituciones vinculadas a las industrias extractivas han sido subordinadas a los intereses políticos de la élite gobernante. Bolivia exhibe un modelo híbrido de captura, donde la nacionalización y la gobernanza populista han concentrado el poder dentro del ejecutivo y en las empresas estatales, al tiempo que conservan un pluralismo limitado y una rendición de cuentas externa. México y Argentina, por el contrario, demuestran una captura fragmentada o competitiva, en la que los intereses políticos y empresariales superpuestos dan forma a la gobernanza de sectores clave dentro de un marco institucional formalmente más pluralista.

Figura 2. Resultados de los subíndices SCAD



Fuente: CSD.

Cuando se ven a través de la lente de SCAD, los cuatro países muestran perfiles de riesgo distintos en las dimensiones de la captura del Estado.

Venezuela registra las vulnerabilidades más graves, con puntajes de riesgo consistentemente altos en todos los indicadores: 80% para facilitadores institucionales, 92% para facilitadores ambientales y 50% para captura empresarial, lo que revela una forma sistémica y consolidada de captura que ha desmantelado efectivamente la autonomía institucional.

Bolivia también se encuentra predominantemente dentro del rango de alto riesgo, con una puntuación del 70% en facilitadores institucionales y del 82% en facilitadores ambientales, aunque su puntaje de captura de empresas medianas (45%) sugiere vulnerabilidades arraigadas sin monopolización total.

México presenta un patrón mixto: facilitadores institucionales de alto riesgo (68%) y ambientales (71%) combinados con un puntaje de captura de empresas medio (33%), lo que indica fuertes presiones de captura en los sistemas de gobernanza y regulación, pero cierto pluralismo residual en el mercado.

Argentina, por el contrario, se encuentra en el extremo inferior del espectro, con vulnerabilidades institucionales (50%) y ambientales (67%) medias y baja captura de negocios (28%), lo que refleja un equilibrio más resistente pero aún frágil donde la inestabilidad regulatoria y la politización sostienen formas periódicas, en lugar de sistémicas completas.

La captura política constituye el mecanismo central a través del cual las rentas económicas se traducen en control político. En las economías dependientes de la renta, el acceso a los ingresos extractivos proporciona a los gobiernos recursos discrecionales que pueden canalizarse hacia el financiamiento electoral, el mantenimiento de coaliciones o el patrocinio directo.

En Venezuela, el uso político de las rentas petroleras ha sostenido una extensa red clientelar que sustenta la durabilidad del régimen, mientras que la ausencia de supervisión independiente ha permitido el desvío de fondos públicos a entidades fuera del presupuesto.

El nacionalismo de los recursos de Bolivia, aunque retóricamente se centra en la redistribución, ha concentrado de manera similar el poder financiero dentro del ejecutivo, lo que permite la asignación selectiva de ingresos para reforzar la lealtad política. En México y Argentina, la politización de los subsidios energéticos y los proyectos de infraestructura ha producido formas de captura más sutiles pero no menos significativas, donde las decisiones regulatorias y fiscales están influenciadas por consideraciones electorales.

En conjunto, estos resultados ilustran un patrón regional en el que las rentas extractivas, las instituciones politizadas y la débil rendición de cuentas externa crean vulnerabilidades persistentes a la captura del Estado. Si bien la intensidad de la captura varía, sus mecanismos subyacentes (concentración de poder económico, manipulación de la gobernanza de las empresas estatales y enredo externo) son notablemente consistentes en todos los contextos.

Facilitadores institucionales de la captura

Los organismos reguladores y de supervisión reflejan la voluntad política de garantizar un entorno empresarial transparente, competitivo y eficaz, especialmente en sectores propensos a la concentración impulsada por el mercado o por motivos políticos. Su desempeño depende no solo de sus mandatos formales, sino también de su capacidad para cooperar con otros órganos encargados de hacer cumplir la ley, como las agencias anticorrupción y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Cuando estas instituciones son pasivas, ineficaces o parcialmente capturadas, dejan de proteger el interés público y, en cambio, permiten a los actores privilegiados afianzar ventajas sistémicas, privatizando efectivamente partes del Estado.

Dentro del marco de SCAD, estas cualidades son capturadas por los facilitadores institucionales: las características funcionales que definen las reglas del juego para todas las empresas. Los facilitadores institucionales determinan la integridad y la resiliencia del entorno en el que operan los actores públicos y privados. Se miden a nivel sectorial, ya que su influencia se extiende a todas las organizaciones que regulan o sirven a la economía.

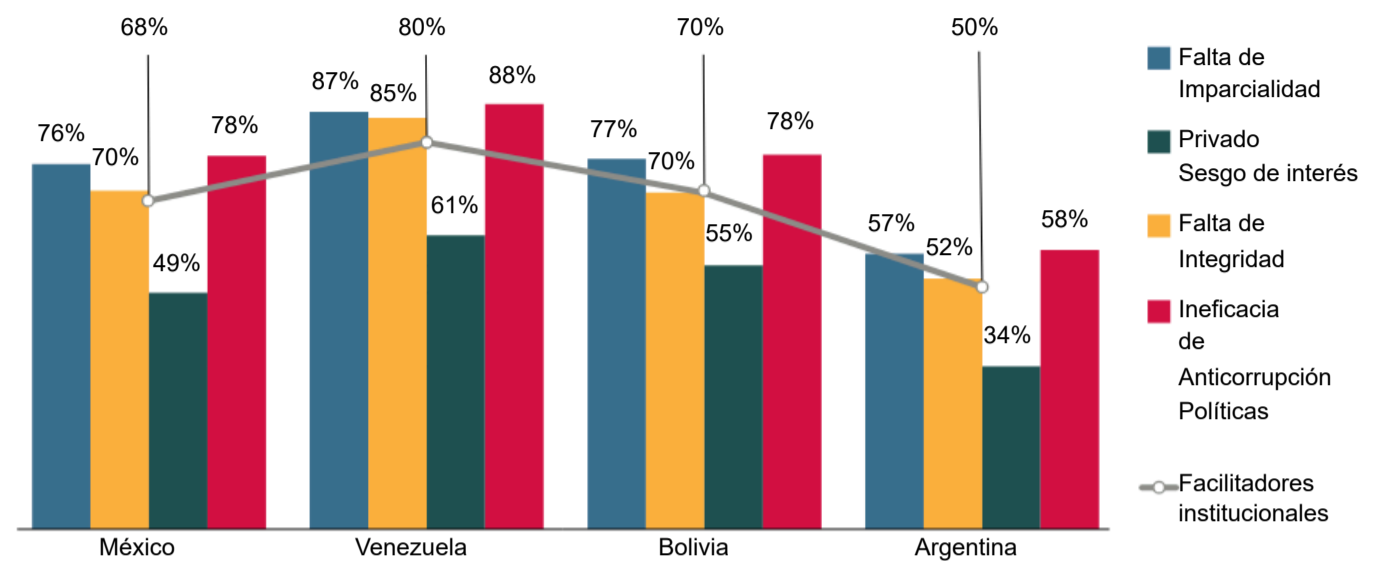
Cuatro facilitadores son particularmente decisivos:

- Imparcialidad: la capacidad de aplicar adecuadamente las normas de equidad y Imparcialidad en las transacciones y servicios cotidianos
- Integridad de los funcionarios públicos: adhesión a las normas éticas, transparencia y rendición de cuentas en el servicio público.
- Falta de sesgo hacia los intereses privados.
- Eficacia anticorrupción: la capacidad de las estructuras administrativas para identificar, prevenir y contrarrestar las prácticas de corrupción entre los funcionarios

La medición de estos facilitadores ayuda a identificar no solo las vulnerabilidades actuales para la captura de estado, sino también la posible dinámica futura de los procesos de captura. Debido a que son características estructurales de la gobernanza, su fortaleza o debilidad determina cuán susceptibles son las instituciones a la corrupción y qué tan resistentes pueden ser contra la influencia de las élites.

En los cuatro países, las agencias reguladoras responsables de la supervisión en los sectores de energía y minería a menudo carecen de autonomía operativa, dependen en gran medida de los nombramientos políticos y enfrentan limitaciones crónicas de recursos. Esta debilidad institucional permite a los ejecutivos políticos dirigir las decisiones de adquisición, las licencias y las estrategias de inversión en alineación con sus agendas partidistas.

Figura 3. Resultados de los habilitadores institucionales de SCAD



Fuente: CSD.

Venezuela emerge como el caso más vulnerable entre los cuatro países. Su puntuación agregada (80%) refleja una fragilidad institucional generalizada. Bolivia (70%) y México (68%), aunque no son tan extremos como Venezuela, también muestran una fragilidad sustancial. Por el contrario, Argentina parece comparativamente más resiliente registrando el nivel más bajo de vulnerabilidad en el grupo (50%).

En Venezuela, estas vulnerabilidades se extienden a la mayoría de los sectores económicos. En México y Bolivia, y en menor medida en Argentina, las vulnerabilidades no son tan generalizadas, sino que siguen concentradas en sectores específicos que forman la columna vertebral de la captura del Estado. Tanto México como Bolivia exhiben debilidades pronunciadas en las instituciones públicas vinculadas a las rentas económicas, los marcos regulatorios y los organismos coercitivos y encargados de hacer cumplir la ley. México también muestra profundas vulnerabilidades en las instituciones responsables de las políticas sociales y distributivas, lo que pone de relieve riesgos más amplios para la gobernanza y la rendición de cuentas.

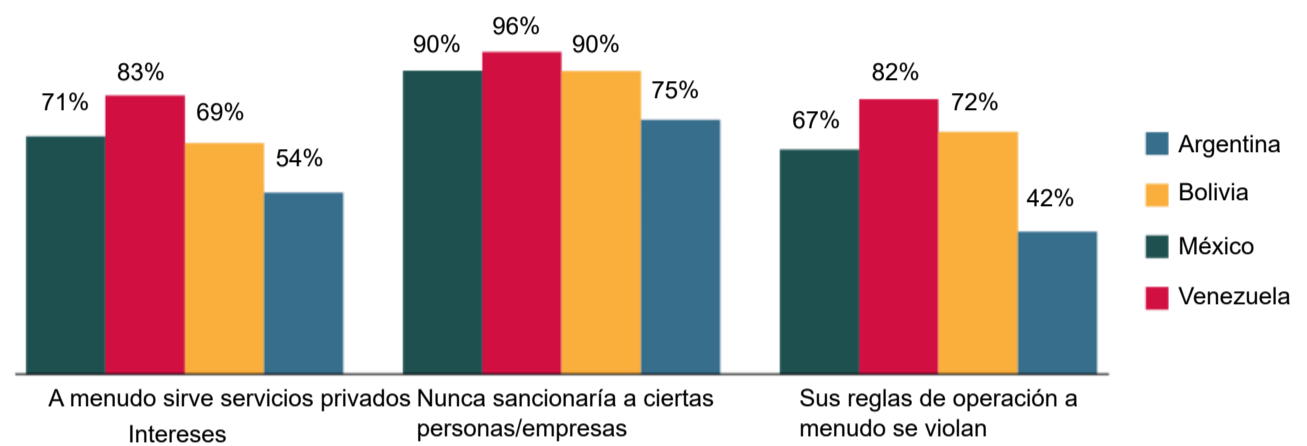
Imparcialidad de los funcionarios públicos

Los sistemas de servicios públicos en América Latina siguen estando muy politizados. Los nombramientos de altos funcionarios en ministerios, agencias reguladoras y empresas estatales se realizan rutinariamente por motivos políticos, lo que lleva a una rotación frecuente y discontinuidad. Dentro del marco de SCAD, estas dinámicas son capturadas por el indicador de falta de imparcialidad, que evalúa el grado en que las instituciones aplican las reglas de manera justa y consistente. Este subíndice incluye subíndices que miden si los organismos públicos sirven a intereses privados, no sancionan a ciertas personas o empresas, o violan las normas y procedimientos internos, todos los cuales indican parcialidad y vulnerabilidad institucional.

Bolivia y Venezuela, donde el dominio ejecutivo es más pronunciado, han desmantelado efectivamente la separación entre la autoridad política y la administración pública, convirtiendo a las agencias reguladoras en extensiones de los partidos gobernantes. Venezuela se destaca por su profunda falta de imparcialidad: el 83% dice que las instituciones sirven a intereses privados, el 96% señala que ciertos actores nunca son sancionados y el 82% observa frecuentes violaciones de las reglas. Los sectores clave afectados incluyen Seguridad e Inteligencia (Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas

(CICPC), y el Cuerpo Bolivariano de Policía Nacional (CPNB), y el Poder Judicial (Ministerio Público, Contraloría General), que permiten la represión y la aplicación selectiva de la ley. Los ejemplos recientes incluyen los asedios a la embajada de 2024, la represión política, las detenciones arbitrarias, como la del alcalde opositor de Maracaibo, Rafael Ramírez Colina, y la aplicación selectiva de la ley.

Figura 4. Subíndice de falta de imparcialidad



Fuente: CSD.

En Bolivia, Hidrocarburos y Minería (Ministerio de Minería y Metalurgia, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB) están particularmente comprometidos, con opacidad sistémica y mecanismos de rendición de cuentas débiles. Más allá de la energía y la minería, la justicia, la rendición de cuentas y otros organismos reguladores económicos como la Contraloría General de la República, las autoridades a cargo del Sistema de Información de Contrataciones del Estado (SICOES) y la Autoridad Reguladora del Sector de Telecomunicaciones y Transportes (TCA) están politizadas y carecen de independencia, lo que refuerza la impunidad. El Ministerio de Justicia ha sido criticado por sus intervenciones por motivos políticos, incluida la solicitud de investigaciones contra jueces cuyas sentencias entraban en conflicto con los intereses del gobierno. Las sucesivas administraciones han utilizado fiscales y tribunales para atacar a los opositores políticos: el gobierno de Evo Morales persiguió casos legales de manera selectiva contra sus rivales, mientras que las administraciones opositoras posteriores ejercieron presiones similares sobre fiscales y jueces. El Ministerio Público también opera de manera selectiva, a menudo protegiendo a personas relacionadas con las élites políticas.

Otros sectores, como las obras públicas, las aduanas y la seguridad interior, presentan debilidades sistémicas comparables. El Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, la Agencia Nacional de Aduanas (ANB) y el Ministerio de Aduanas

⁶ Pagni, C., "La embajada que se convirtió en cárcel en Venezuela", El País, 3 de diciembre de 2024.

⁷ Singer, F., "El servicio de inteligencia venezolano detiene al alcalde de Maracaibo", El País, 2 de octubre de 2024.

⁸ Mújica, J.M.A., El dramático aumento de los delitos violentos en Venezuela desde 1999: la relación entre el homicidio y el nuevo papel del país en el tráfico de drogas, Serie de trabajos estudiantiles 23, Institut Barcelona Estudis Internacionals, 2015.

⁹ La supervisión está a cargo del Sistema de Información de Contrataciones del Estado (SICOES), que es administrado por el Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal y es responsable de la publicación y control de la información.

¹⁰ Human Rights Watch, "La justicia como arma. Persecución política en Bolivia", 11 de septiembre de 2020.

El gobierno con frecuencia viola las reglas y las hace cumplir de manera selectiva. Las autoridades aduaneras han sido acusadas de tolerar el contrabando y favorecer a las empresas con conexiones políticas, mientras que los proyectos de infraestructura a menudo se asignan para servir a intereses partidistas o privados en lugar del bien público.

En México, los resultados destacan un área adicional de vulnerabilidad: las instituciones de política social y distributiva, que forman un grupo distinto que refleja otros riesgos de gobernanza y rendición de cuentas. Las agencias policiales y coercitivas, incluida la Procuraduría General de la República (FGR), la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), son ampliamente percibidas como poco transparentes e irresponsables, con una exposición significativa a la corrupción. Las preocupaciones sobre la aplicación selectiva se ven acentuadas por el creciente papel de los militares en la seguridad pública, la interdicción de drogas y la protección de la infraestructura, combinado con una supervisión civil limitada, que difumina las líneas entre las funciones militares y civiles.

En el ámbito económico en México, PEMEX y la Secretaría de Energía (SENER) ejemplifican el enredo del poder político y las rentas energéticas. El caso Odebrecht-Pemex ilustra esta dinámica: la firma brasileña admitió haber pagado sobornos en varios países, incluido México, para asegurar contratos con PEMEX, pero las condenas penales en México han sido escasas o impugnadas, a menudo limitadas a sanciones administrativas. Esto subraya cómo los actores poderosos rara vez son castigados, las reglas de transparencia y rendición de cuentas se eluden con frecuencia y los estándares de elegibilidad y desempeño de los contratos se ven comprometidos. La SENER ha sido criticada por las regulaciones restrictivas que favorecen a las empresas estatales y limitan la competencia en las energías renovables, mientras que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es altamente vulnerable a la captura regulatoria en la gestión de la tierra, el agua y los recursos, dando a las grandes empresas acceso preferencial al agua a expensas de las comunidades locales y los ecosistemas.

Argentina muestra una resiliencia relativamente mayor frente a las vulnerabilidades a la captura del Estado. Los desafíos de imparcialidad persisten (57%), pero son menos graves, aunque persisten las preocupaciones sobre la transparencia (71%) y la rendición de cuentas (54%). Este desempeño relativamente más sólido refleja la presencia de estructuras institucionales más sólidas, controles y equilibrios funcionales (30%) y una aplicación moderada de las reglas, que evitan que los intereses privados dominen completamente las decisiones estatales y garantizan al menos una rendición de cuentas mínima.

¹¹ Gan Integrity, "Informe de riesgos de Bolivia", 5 de noviembre de 2020; Humans Rights Watch, "La justicia como arma: persecución política en Bolivia", 11 de septiembre de 2020.

¹² Agencia de Noticias Fides, "Entran por canales legales": los informes afirman que el "contrabando técnico" está protegido por facturas falsas y funcionarios cómplices", 29 de septiembre de 2025; Agencia de Noticias Fides, "La Aduana anuncia procedimientos contra 143 funcionarios corruptos", 27 de mayo de 2009.

¹³ Tierra Plus Noticias, "UPRE: Gobierno acusa al programa 'Evo Cumple' de más de Bs 15 mil millones en gastos de clientelismo político entre 2011 y 2019", 18 de febrero de 2020.

¹⁴ Zulbarán, G.M.V., Guerrero, A.C., y Ceballos, E.G.S., "Anticorrupción 2025: México", Chambers and Partners, 22 de noviembre de 2024.

¹⁵ Kruckova, L., y Turner, R., Acceso al agua y al saneamiento: Análisis del marco jurídico mexicano desde una perspectiva de derechos humanos, WaterLex, 2017.

Sin embargo, el análisis de instituciones específicas destaca que las vulnerabilidades no están distribuidas de manera uniforme. Los ministerios centrales como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Justicia, la Dirección General de Aduanas (DGA), la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda aparecen repetidamente en múltiples indicadores, lo que refleja debilidades sistémicas concentradas donde es más probable que ocurra la captura del Estado. Por ejemplo, a pesar de las reformas, el Ministerio de Justicia sigue luchando contra la percepción de parcialidad e ineficiencia dentro del sistema de justicia penal.

Las agencias de supervisión y especializadas, incluida la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Ministerio de Capital Humano, también muestran vulnerabilidades recurrentes, lo que apunta a riesgos estructurales incluso dentro de las instituciones diseñadas para hacer cumplir la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, los intentos del gobierno de abusar de los decretos de necesidad y urgencia, marginar al Congreso, debilitar los controles y equilibrios e influir en los nombramientos judiciales, ilustran las presiones que enfrentan estas instituciones. Sin embargo, la fortaleza institucional de Argentina es evidente: la Corte Suprema (CSJ) se ha mantenido relativamente independiente, continuando investigando corrupción de alto nivel, incluido el caso de fraude contra la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Si bien las instituciones del sector energético, incluido el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), ENARGAS y la empresa estatal de petróleo y gas, YPF, son percibidas como menos vulnerables en general, aún enfrentan influencia regulatoria y política. La supervisión está fragmentada entre la Secretaría Nacional de Energía, las autoridades provinciales y los actores privados, lo que contribuye a la inestabilidad de las políticas, particularmente en áreas críticas como la formación de esquisto de Vaca Muerta.

Esta falta generalizada de imparcialidad debilita la aplicación de las reglas y crea un entorno en el que la lealtad y la discreción, en lugar de la competencia y la legalidad, determinan los resultados administrativos. También perpetúa las jerarquías informales de privilegio dentro de las instituciones estatales, donde el acceso a la toma de decisiones está determinado por la proximidad al poder político. El entorno regulatorio en América Latina sigue estando fuertemente sesgado hacia empresas y consorcios con conexiones políticas. Los procedimientos discrecionales de concesión de licencias y las prácticas de adquisición opacas son los principales canales a través de los cuales se capturan los manifestos.

¹⁶ El Decreto 953/2024 creó la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), integrando las funciones de la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Tributos (DGI) en una sola entidad autónoma. ARCA reemplaza a la antigua Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

¹⁷ Stephens, L. et al., Medición de la eficacia del sistema de justicia federal en Argentina, Facultad de Derecho de la Universidad de Virginia, 2024.

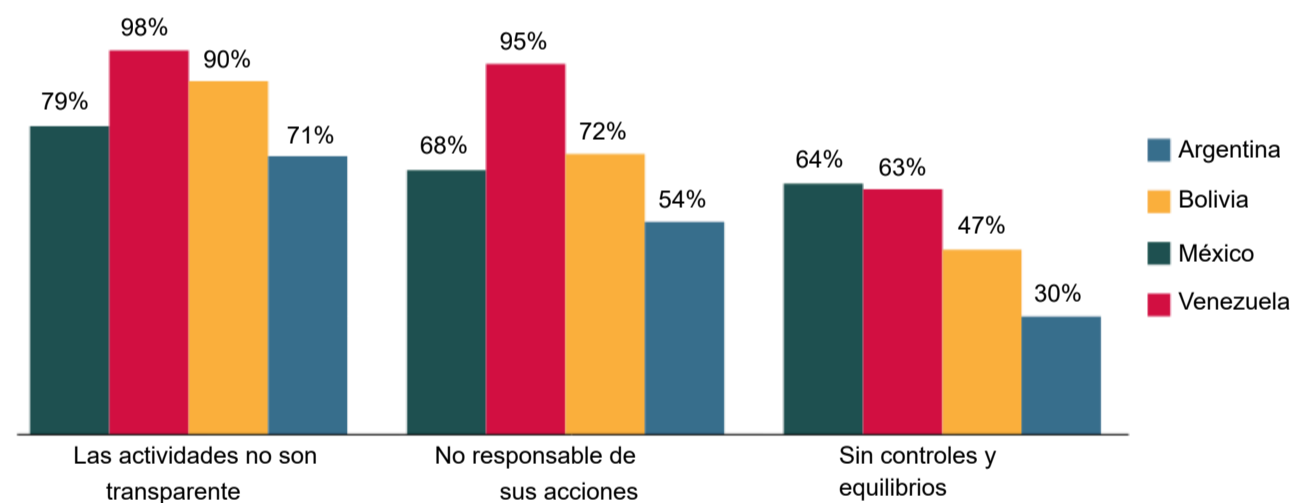
¹⁸ Bertelsmann Stiftung, Informe de país de Argentina 2024, Proyecto de índice de transformación BTI, 2024.

¹⁹ Miller, L., y Sigal, L., "El tribunal superior de Argentina abre el telón de la era política de Cristina Kirchner", Reuters, 11 de junio de 2025.

Integridad débil y captura del Estado

La integridad institucional varía drásticamente en la región, lo que revela vulnerabilidades críticas que permiten la captura del Estado. En el marco del SCAD, el subíndice de falta de integridad evalúa el grado en que las instituciones públicas mantienen los estándares éticos y de gobernanza a través de tres dimensiones clave: transparencia, rendición de cuentas y disponibilidad de controles y equilibrios. Los resultados muestran grandes disparidades. Venezuela, nuevamente, emerge como el más frágil, con un puntaje agregado de falta de integridad del 86%, marcado por una opacidad casi total (99%), una falta extrema de rendición de cuentas (95%) y controles y equilibrios débiles (62%). México y Bolivia muestran deficiencias significativas del 70%, impulsadas por una alta falta de transparencia (79% y 90%) y una rendición de cuentas débil (68% y 72%), aunque sus controles institucionales son algo más fuertes. Argentina demuestra una resiliencia comparativamente mayor, con una puntuación general del 52%, con menores brechas de transparencia y rendición de cuentas y los controles y equilibrios de funcionamiento más sólidos (30%), lo que sugiere que incluso en medio de presiones sistémicas, algunas salvaguardas institucionales pueden ayudar a mitigar la captura.

Figura 5. Subíndice de falta de integridad



Fuente: CSD.

Las instituciones venezolanas revelan una destrucción deliberada y extensa de los estándares de integridad. El Ministerio Público carece de independencia, está muy politizado y ha sido ampliamente criticado por su falta sistemática de investigación de graves violaciones de derechos humanos, en particular las cometidas por agentes del Estado, lo que ha dado lugar a una impunidad casi total. Asimismo, la Contraloría General de la República adolece de influencia política, poca transparencia e incapacidad para actuar como un órgano de supervisión eficaz o investigar la corrupción. En el sector de energía y recursos naturales, PDVSA y el Ministerio del Poder Popular para el Petróleo (MPPP) dominan, consolidando el control sobre el

²⁰ Comisión Internacional de Juristas, "Venezuela: El fracaso sistemático de la Fiscalía para abordar las graves violaciones de derechos humanos genera una impunidad casi total", 30 de abril de 2024.

²¹ Coalición de la CNUCC, "Nuevo informe de la sociedad civil sobre Venezuela: desmantelamiento de la corrupción sistémica; se necesita más transparencia e independencia del poder judicial", 3 de octubre de 2024.

principales fuentes de ingresos del país. Estas instituciones están involucradas en malversación de fondos a gran escala, arrestos de alto nivel y corrupción generalizada. El gobierno dejó de publicar estadísticas fiscales en 2010, el banco central dejó de publicar indicadores económicos clave después de 2013 y los informes presupuestarios nacionales desaparecieron después de 2016. En 2020, la Ley Antibloqueo otorgó al gobierno la autoridad para clasificar cualquier información como reservada o confidencial. Los decretos de emergencia permitieron el gasto público fuera de la supervisión parlamentaria o ciudadana, mientras que mecanismos paralelos como los fondos extrapresupuestarios institucionalizaron el secreto y el amiguismo.

Tanto Bolivia como México tienen un subíndice de Falta de Integridad del 70%, lo que refleja una percepción general similar de vulnerabilidad institucional. Sin embargo, la vulnerabilidad de Bolivia se debe principalmente a déficits extremos en transparencia, mientras que las brechas de integridad institucional de México se pueden observar en múltiples indicadores a pesar de la supervisión institucional relativamente más fuerte.

Las brechas de integridad de Bolivia son particularmente pronunciadas en los sectores de hidrocarburos y minería, haciéndose eco de los patrones observados en Venezuela, aunque en menor escala. Por ejemplo, YPF ha estado bajo investigación por sobrevalorar las compras de combustible a través de su subsidiaria Botrading, incluso cuando el país lucha contra la escasez de combustible y la dependencia de las importaciones de Rusia. Estas prácticas socavan la transparencia, desalientan la denuncia de conductas indebidas y protegen a actores poderosos, lo que ilustra cómo las brechas de integridad pueden afianzar la captura del Estado.

México enfrenta vulnerabilidades similares en los mismos sectores, con alta transparencia (79%) y fallas de rendición de cuentas (68%). Casos de corrupción prominentes, como Odebrecht/Pemex, destacan las debilidades institucionales para sancionar la mala conducta. PEMEX y SENER ejemplifican el enredo del poder político con las rentas energéticas. PEMEX, en particular, ha estado implicado en sobornos y adjudicaciones directas, contratos sobrevalorados, presupuestos irregulares,

²² Joaquín Gil, J., and Irujo, J.M., "Tres empresarios movieron 138 millones del saqueo de Petróleos de Venezuela", El País, December 14, 2024.

²³ Financial Times, "Venezuela arresta a ex aliados de Maduro en investigación de corrupción petrolera", 9 de abril de 2024.

²⁴ Energy News, "PDVSA scandal: \$17 billion lost to corruption", April 26, 2024.

²⁵ La Derecha, "Escándalo: Carlos Alarcón exigió una investigación sobre el negocio entre YPF y Botrading", 18 de marzo de 2025.

²⁶ Reuters, "Rusia aumenta el suministro de combustible a Bolivia en medio de la creciente crisis energética", 28 de marzo de 2025.

²⁷ Dilge, K., "El ex CEO de PEMEX, Lozoya, enfrentará juicio por escándalo de Odebrecht", Mexico Business News, 14 de marzo de 2023.

²⁸ Eschenbacher, S., "Empresarios de Texas acusados por presuntamente sobornar a funcionarios de Pemex de México", Reuters, 11 de agosto de 2025; Proyecto de Denuncia de Crimen Organizado y Corrupción, "Exjefe de la petrolera mexicana se declara inocente en el caso Odebrecht", 30 de julio de 2020.

²⁹ Guerrero, G.T., "Corrupción en la industria energética mexicana: recomendaciones y propuestas", Instituto México del Wilson Center, 4 de octubre de 2016.

robo de combustible ("Huachicol") y colusión interna. Estos incidentes están lejos de ser aislados, casos como La Estafa Maestra, que involucra contratos otorgados a empresas que luego se descubrió que eran fraudulentas o insolventes, ilustran el patrón persistente de corrupción.

Argentina, por el contrario, muestra brechas de integridad más moderadas. Las preocupaciones sobre la transparencia persisten (71%), pero los controles y equilibrios son comparativamente más fuertes (30%). Si bien los persistentes escándalos de corrupción de figuras políticas de alto perfil acusadas de soborno, malversación de fondos o nepotismo, como el desvío de contratos de construcción de carreteras públicas en la Patagonia por Cristina Fernández de Kirchner o el presunto esquema de soborno de Karina Milei (hermana del presidente Javier Milei) socavan la confianza en la gobernanza, la integridad está respaldada por mecanismos de supervisión relativamente independientes, incluido un sistema de contratación pública transparente. Si bien la participación es voluntaria para algunas entidades gubernamentales, el sistema brinda acceso a información sobre adquisiciones, fomentando la supervisión y la rendición de cuentas, entre otros.

Ineficacia de la aplicación de la ley anticorrupción

Los facilitadores institucionales de la captura se ven reforzados por la limitada aplicación de la ley anticorrupción y la dependencia judicial. Si bien los marcos legales formales son generalmente sólidos, su implementación es selectiva e influenciada por consideraciones políticas. En el marco de SCAD, esta dinámica es capturada por el subíndice de Ineficacia de las Políticas Anticorrupción, que examina la eficacia con la que las instituciones públicas previenen, detectan y sancionan la corrupción. El subíndice se compone de tres subindicadores: 1) presión externa de la corrupción, 2) presión de los funcionarios de alto rango y 3) participación en la corrupción, que en conjunto reflejan las limitaciones externas e internas que socavan la aplicación de la ley.

En toda la región, el factor de mayor riesgo se refiere al nivel de interferencia política de alto nivel, donde los actores políticos de alto nivel influyen u obstruyen las investigaciones, lo que contribuye al enjuiciamiento poco frecuente de casos de corrupción a gran escala en las industrias extractivas a pesar de la evidencia constante de irregularidades en la adquisición y la asignación de concesiones.

³⁰ El huachicol fiscal se refiere al contrabando de combustible a través de documentos falsificados, lo que permite a los actores ilícitos evadir el pago de impuestos como el IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios) y el IVA (Impuesto al Valor Agregado). Estas prácticas han causado una pérdida anual estimada de \$9 mil millones al tesoro mexicano. Suárez, K., "Robo fiscal de combustible, un agujero de más de 9 mil millones de dólares al año para las finanzas mexicanas", *El País*, 8 de junio de 2025.

³¹ Dittmar, V., "Capas de corrupción facilitan el robo de combustible en México", *InSight Crime*, 26 de mayo de 2017.

³² Lakhani, N., "Cómo un estado mexicano desvió millones, y una reportera arriesgó su vida para exponerlo", *The Guardian*, 31 de mayo de 2023.

³³ Nicolás-Carlock, J.R. y Luna-Pla, I., "Comportamiento del crimen organizado de las redes de empresas fantasma en adquisiciones: perspectivas de prevención para políticas y reformas", *Tendencias en el crimen organizado*, Volumen 27, 2024, págs. 412–428.

³⁴ Miller, L., y Sigal, L., "El tribunal superior de Argentina abre el telón de la era política de Cristina Kirchner", *Reuters*, 11 de junio de 2025.

³⁵ Debre, I., "Audios secretos, filtraciones dramáticas, afirmaciones de espionaje: un escándalo de soborno envuelve a Milei de Argentina", *AP News*, 7 de septiembre de 2025.

³⁶ Bertelsmann Stiftung, Informe de País de Argentina 2024, Proyecto de Índice de Transformación BTI, 2024.

Recuadro 2. La captura del Estado como instrumento de influencia extranjera

Una característica definitoria de la captura del Estado en los sectores estratégicos de América Latina es la creciente papel de los actores estatales y corporativos extranjeros en el refuerzo de la capturar redes. Las asociaciones con empresas rusas y chinas, en particular, han introducido nuevos canales de influencia que combinan objetivos económicos y geopolíticos.

En Venezuela, las compañías petroleras rusas y los bancos de desarrollo chinos han proporcionado salvavidas financieros a PDVSA a través de préstamos opacos y empresas conjuntas que eluden el escrutinio público. Entre 2001 y 2017, Venezuela recibió más de USD 100 mil millones en préstamos e inversiones a través de la Comisión Conjunta de Alto Nivel (CMAN) Venezuela-China y la Comisión Intergubernamental de Alto Nivel (CIAN) Venezuela-Rusia, a menudo a cambio de envíos de petróleo. Empresas chinas y rusas se asociaron con PDVSA en importantes inversiones y adquisiciones públicas sin licitación competitiva. Estas entradas fortalecieron instituciones paralelas opacas, ampliaron las brechas de gobernanza, facilitaron la corrupción, aumentaron la deuda externa y permitieron a los actores externos influir en la política interna, difundir propaganda y bloquear las respuestas internacionales a la crisis humanitaria.

Las asociaciones de Bolivia con empresas estatales chinas en el desarrollo de litio y gas natural siguen un patrón similar de contratación no transparente y dependencia excesiva del financiamiento externo. En México y Argentina, la creciente presencia de la inversión china en energía renovable, infraestructura y minería presenta nuevos desafíos de gobernanza, ya que la supervisión regulatoria sigue siendo fragmentada y su aplicación limitada.

Estas formas de compromiso externo a menudo replican las dinámicas de captura domésticas en lugar de mitigarlas. Fortalecen la influencia de las élites en el poder, reducen la transparencia fiscal y socavan la capacidad de las instituciones independientes para regular sectores estratégicos en el interés público.

La debilidad de las instituciones de aplicación de la ley conduce a un patrón de impunidad que sostiene las redes de captura. En muchos casos, los casos de corrupción de alto nivel que involucran a empresas estatales o grandes contratos extractivos siguen sin resolverse, mientras que los funcionarios de nivel medio o los opositores políticos son atacados selectivamente para demostrar una rendición de cuentas superficial.

Venezuela (88%) emerge como el más afectado, lo que refleja las brechas generalizadas en la aplicación, la rendición de cuentas y la supervisión. México y Bolivia le siguen de cerca con puntajes del 78%, mientras que Argentina (58%) muestra debilidades comparativamente más bajas, pero aún notables.

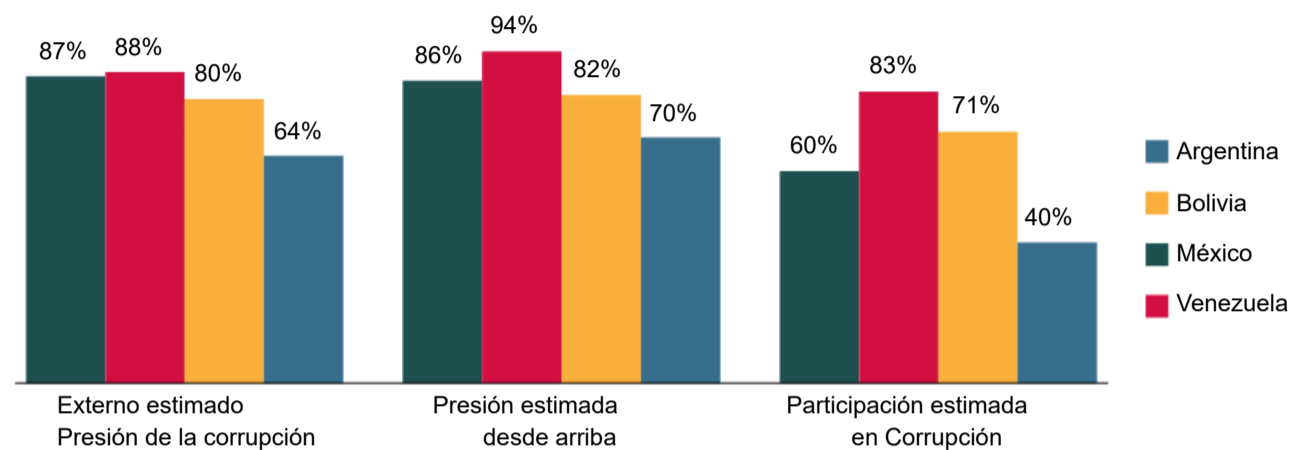
Las agencias anticorrupción de los cuatro países exhiben asimetrías significativas entre los poderes formales y el desempeño real. En México y Argentina, los fiscales especiales y los organismos de auditoría operan dentro de marcos legales relativamente autónomos, pero enfrentan una falta crónica de fondos, demoras procesales y presión política en casos de alto perfil. En Bolivia y Venezuela,

³⁷ Transparencia Venezuela, 2020. Los acuerdos de China. Acuerdos que han socavado la democracia venezolana. Transparencia Venezuela, 2022. Acuerdos con Rusia. Alianza Geopolítica.

³⁸ Vladimirov, Rueda y Osipova, *Global Reach: The Kremlin Playbook in Latin America*, Sofía: CSD, 2024.

La arquitectura anticorrupción ha sido subordinada al control ejecutivo, sirviendo principalmente como una herramienta para la coerción política en lugar de la aplicación imparcial.

Figura 6. Subíndice de Ineficacia de las Políticas Anticorrupción



Fuente: CSD.

La probabilidad de que los superiores ordenen al personal que lleve a cabo o actividades ilícitas alcanza el 94% en Venezuela. Entre los más capturados las instituciones son órganos de gobernanza política como el Consejo Nacional Electoral (CNE), críticos para los procesos democráticos; ministerios de economía y medio ambiente, incluidos el Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo (MINEC), el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y la Tierra (MPPAT) y el Ministerio del Poder Popular para Obras Públicas (MPPPOP); y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley y de seguridad interna, como el Ministerio del Poder Popular para el Interior, la Justicia y la Paz (MMPRIJP).

Los programas sociales clientelares en Venezuela, incluidas las Misiones y el sistema Patria, han afianzado aún más el control político, reutilizando las instituciones para consolidar el poder en lugar de servir a los ciudadanos. Los mecanismos paralelos, incluidos los fondos extrapresupuestarios como Fonden y los decretos de emergencia, han permitido el gasto público fuera de la supervisión parlamentaria o ciudadana, lo que debilita aún más la rendición de cuentas.

Bolivia (78%) y México (78%) ilustran los importantes desafíos que enfrentan ambos países para implementar políticas anticorrupción de manera efectiva. Sorprendentemente, cuando se trata de la presión externa estimada de la corrupción, incluidos el soborno, el tráfico de influencias y el cabildeo ilegítimo, México (87%) y Bolivia (80%) se acercan a los niveles observados en Venezuela (88%), a menudo considerados un caso extremo en la región.

³⁹ Las Misiones Bolivarianas, lanzadas por Hugo Chávez en 2003 y continuadas bajo Nicolás Maduro, tenían como objetivo brindar educación, atención médica y seguridad alimentaria a las comunidades marginadas. Se convirtieron cada vez más en herramientas de clientelismo político, con beneficios vinculados a la lealtad política. Los programas también sufrieron ineficiencias y falta de transparencia, con algunos centros, como Barrio Adentro, subutilizados o abandonados. PDVSA fue el principal financista de las misiones.

⁴⁰ Transparencia Venezuela, Carnet de la patria, El apartheid revolucionario, 2019. El Sistema Patria es una plataforma digital para la gestión de beneficios sociales, centrada en el Carnet de la Patria, una tarjeta de identificación inteligente desarrollada con ZTE de China que se vincula a una base de datos de comportamiento personal, médico e incluso de voto, y afiliación política.

⁴¹ Transparencia Venezuela, "El Fonden comprometió más de USD 174 mil millones en proyectos opacos e inconclusos", junio de 2021.

Recuadro 3. El Estado capturado de Venezuela: dos décadas de Desmantelamiento, corrupción y supervivencia

Los resultados de SCAD para Venezuela no son el resultado de un sesgo de percepción, sino el resultado de dos décadas de desmantelamiento institucional deliberado. Las instituciones que alguna vez funcionaron como garantes de la rendición de cuentas se han transformado en mecanismos que sostienen una cleptocracia autoritaria. Durante la mayor parte de su período democrático (1958-1999), el país operó con un modelo de "distribución del ingreso", asignando las rentas del petróleo de manera clientelista a funcionarios, miembros del partido, militares y empresarios protegidos. Esto alentó la búsqueda de rentas, pero fue contrarrestada por elecciones competitivas, alternancia en el poder, un parlamento bicameral, tribunales independientes y descentralización fiscal y política después de 1989. La elección de Hugo Chávez en 1998 y la aprobación de la Constitución de 1999 alteraron drásticamente este equilibrio. El Parlamento pronto le otorgó poderes habilitantes, lo que allanó el camino para la cooptación de los órganos de supervisión, la reversión de la descentralización y la concentración de poder en la presidencia. La captura institucional se profundizó con la expansión de la Corte Suprema de 20 a 32 jueces en 2004, asegurando el dominio ejecutivo. Para 2020, se habían nombrado 881 jueces provisionales sin procesos competitivos. La reestructuración de la Corte de 2022 mantuvo el control partidista, permitió reelecciones inconstitucionales y realizó nombramientos en secreto. El liderazgo fue abiertamente político: Caryslia Beatriz Rodríguez, presidenta de la Corte en 2024, fue una política del PSUV que validó la reelección de Nicolás Maduro en un proceso ampliamente criticado. El Contralor General, Elvis Amoroso, autoproclamado chavista, dirigió el cargo de 2018 a 2023 sin revelar auditorías de los sectores de PDVSA, electricidad, alimentos o salud, y luego se convirtió en presidente del Consejo Nacional Electoral, que supervisó el fraude electoral en 2024. El Fiscal General eliminó la carrera administrativa en 2018, dejando a los fiscales en estado provisional. Juntos, estos organismos legalizaron la opacidad y aseguraron la impunidad. La legislatura fue neutralizada a través de estados de excepción entre 2016 y 2021, lo que permitió al Ejecutivo asignar fondos extraordinarios, eludir las normas de adquisiciones y divisas, y gestionar las importaciones y nacionalizaciones en secreto. La transparencia presupuestaria se derrumbó cuando las estadísticas fiscales dejaron de publicarse desde 2010 y la Ley Antibloqueo otorgó al gobierno el poder de clasificar cualquier información como reservada o confidencial.

Los controles económicos se convirtieron en herramientas para la depredación. Los controles cambiarios vigentes desde 2003, aunque se levantaron parcialmente en 2018, se volvieron a penalizar en 2025, otorgando al ejecutivo 21 años de discrecionalidad sobre la moneda extranjera. Los escándalos de corrupción como la malversación de 20 mil millones de dólares ilustran la magnitud de las pérdidas. Los controles de precios, también introducidos en 2003, distorsionaron los

⁴² Rivera, A.S., y Andreu-Guzmán, A., El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo, Comisión Internacional de Juristas, 2017.

⁴³ El País, "El Tribunal Supremo de Venezuela confirma la victoria de Maduro en medio de críticas por su falta de independencia", 22 de agosto de 2024.

⁴⁴ Transparencia Venezuela, Informe Venezuela: Monitor de los Compromisos de Lima y Los Ángeles, Observatorio de Corrupción Ciudadana, septiembre de 2024.

⁴⁵ Acceso a la Justicia, "La consolidación de un Estado de facto en Venezuela", Sesión 40, enero-febrero de 2022.

⁴⁶ Salmerón, V., "Crisis monetaria en Venezuela: auge de las criptomonedas y detenciones por compartir el dólar paralelo en las redes sociales", El Observador, 30 de mayo de 2025.

⁴⁷ González, D., "¿Y qué pasó con Cadivi?", Transparencia Venezuela.

mercados y una escasez más profunda. En junio de 2025, el gobierno anunció el regreso de los "precios acordados" para los productos básicos.

Los fondos extrapresupuestarios como Fonden (Fondo Nacional de Desarrollo), que por sí solo administraron USD 174,8 mil millones entre 2005 y 2015 desembolsados para proyectos incompletos o económicamente irrelevantes. PDVSA financió programas sociales con USD 126.1 mil millones entre 2003 y 2014, mientras que docenas de fondos paralelos operaron fuera del control parlamentario. Al mismo tiempo, las "Misiones" sociales, lanzadas en 2003 para proporcionar salud, alimentos y vivienda, carecían de criterios de elegibilidad, monitoreo o enfoques de derechos humanos, y estaban plagadas de corrupción, como importaciones de alimentos sobrevaloradas o inadecuadas. Se convirtieron en herramientas electorales vinculadas al sistema digital Patria, diseñado con la firma china ZTE para rastrear a los beneficiarios y hacer cumplir el control político.

La estrategia empresarial estatal creó, nacionalizó o expropió más de 430 empresas entre 2001 y 2020. La mala gestión, la politización y la opacidad condenaron a los cientos de empresas estatales, y en 2015 el gobierno comenzó a negociar en secreto traspasos a actores privados. Para 2023, al menos 48 empresas habían sido transferidas bajo acuerdos opacos, y en 2024 Conindustria informó negociaciones que involucraban a 350 más.

Las alianzas extranjeras también impulsaron la captura con préstamos chinos y rusos y las inversiones superadas vinculadas a envíos de petróleo y proyectos conjuntos sin licitación. Estas entradas ampliaron las brechas de gobernanza, aumentaron la deuda y permitieron a Beijing y Moscú proteger al régimen venezolano a nivel internacional. La militarización reforzó el sistema, con oficiales activos y retirados dirigiendo ministerios, embajadas, aduanas, puertos y empresas estatales, consolidando redes de lealtad en todo el estado.

A medida que la economía petrolera colapsaba, con un PIB que se contrajo casi un 80% entre 2014 y 2021, una hiperinflación que duró dos años y más del 20% de la población emigrando, las economías ilícitas llenaron el vacío. El Arco Minero del Orinoco, creado en 2016 sobre 111.843 km², legalizó la minería destructiva que desplazó a las comunidades indígenas y empoderó a los grupos armados tolerados por las fuerzas estatales. Para 2021-2022, las actividades ilícitas, incluido el tráfico de oro y combustible, el tráfico de drogas y el contrabando, generaron más de USD 9.4 mil millones, equivalentes al 16-22% del PIB.

La trayectoria de Venezuela revela cómo el amiguismo incrustado en una democracia rentada por el petróleo evolucionó hacia la captura institucional bajo Chávez y la supervivencia cleptocrática bajo Maduro, cada vez más dependiente del secreto, la militarización, el clientelismo extranjero y las economías ilícitas. El resultado ha sido el desmantelamiento de la gobernabilidad democrática, el colapso de la capacidad productiva y el afianzamiento de un Estado capturado que prioriza la permanencia del régimen sobre el bienestar nacional.

⁴⁸ Finanzas Digital, "Venezuela ajusta precios de bienes esenciales: se publicará nuevo esquema en la Gaceta Oficial", 2 de junio de 2025.

⁴⁹ Transparencia Venezuela, "El Fonden comprometió más de USD 174 mil millones en proyectos opacos e inconclusos".

⁵⁰ Mora Contreras, J., "Venezuela: petróleo y socialismo del siglo XXI", Encyclopédie de l'énergie, 4 de mayo de 2020.

⁵¹ Transparencia Venezuela, "Carnet de la patria. El apartheid revolucionario", 2019.

⁵² Transparencia Venezuela, Empresas estatales: Un modelo de control (2017 – 2022).

⁵³ Transparencia Venezuela, The China Deals. Acuerdos que han socavado la democracia venezolana, agosto de 2020; Transparencia Venezuela, Acuerdos con Rusia. Alianza Geopolítica, agosto de 2022.

⁵⁴ Transparencia Venezuela, Manual contra la corrupción: 12 acciones y un mandato, 2019.

⁵⁵ Singer, F., "Las economías ilícitas generan una quinta parte del PIB de Venezuela", El País, 10 de septiembre de 2022.

En Bolivia, la impunidad se ve reforzada por un Ministerio Público politizado y órganos de control débiles. De manera similar, en México, la supervisión institucional lucha por abordar el soborno y el favoritismo sistémicos. La corrupción impregna múltiples sectores, destacando tanto las profundas vulnerabilidades estructurales como el impacto desigual de las medidas anticorrupción.

A pesar de los marcos legales existentes, la aplicación de la ley anticorrupción en ambos países ha arrojado resultados mixtos. Algunos actores, como Lozoya y el empresario Alonso Ancira, se han enfrentado a enjuiciamientos o restitución financiera, pero muchos beneficiarios de alto nivel de la corrupción siguen sin rendir cuentas. Las multas regulatorias, las investigaciones en curso e incluso las respuestas internacionales, como la desinversión de Noruega de Pemex, señalan un progreso parcial, pero también resaltan las brechas persistentes en la aplicación.

En Argentina, los mecanismos anticorrupción tienen una efectividad moderada (58%). Existen presiones externas (64%) e interferencia de arriba hacia abajo (70%), pero la participación real percibida en la corrupción es menor (40%), lo que permite una aplicación parcial. Los ministerios y agencias clave de Argentina experimentan interferencia política, pero los marcos institucionales impiden la captura sistémica total.

Los contextos históricos y estructurales dan forma a estos resultados. La captura de Venezuela refleja el clientelismo a largo plazo y las instituciones politizadas. La aplicación selectiva de Bolivia se ve reforzada por la justicia politizada y el control centralizado de los recursos. La corrupción arraigada en México surge de políticas clientelares y una débil rendición de cuentas institucional. La relativa resiliencia de Argentina se deriva de la supervisión independiente y la solidez institucional histórica, aunque persisten vulnerabilidades concentradas.

Intereses privados en el poder público

El subíndice de sesgo de interés privado refleja la eficacia con la que las instituciones públicas supervisan el cumplimiento e imponen sanciones por mala conducta. Dentro del marco de SCAD, captura si los organismos de supervisión ejercen un control constante o actúan de manera selectiva, esporádica o no actúan en absoluto. Los altos puntajes de vulnerabilidad indican que la aplicación es irregular y a menudo está determinada por la influencia política o privada en lugar de los mandatos institucionales.

Venezuela (61%) se ubica como el país con el desempeño más débil, lo que refleja una erosión casi total de la capacidad de supervisión. Instituciones centrales como el Ministerio del Poder Popular para la Interior, Justicia y Paz (MMPRIJP) operan con un control mínimo y sin sanciones significativas, lo que permite que tanto los actores políticos como los privados actúen con impunidad. Persisten los homicidios relacionados con las protestas

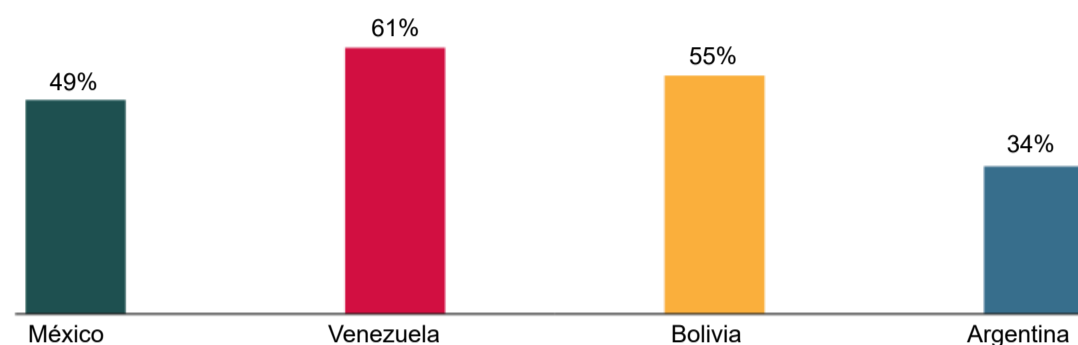
⁵⁶ Infobae, "FGR prepara nueva acusación contra Emilio Lozoya", 19 de abril de 2022; Mexico Business, "SCJN niega la apelación de Emilio Lozoya por segunda vez", 20 de febrero de 2024.

⁵⁷ Sleinan, J.P., "Ejecutivo mexicano pagará 219 millones de dólares para evitar un juicio por corrupción", Proyecto de Informes sobre Crimen Organizado y Corrupción, 12 de febrero de 2021; El País, "El Gobierno de Sheinbaum y el empresario Alonso Ancira chocan por el multimillonario acuerdo de compensación con Pemex", 13 de agosto de 2025.

⁵⁸ Suárez, K., "Un fondo de inversión del gobierno noruego sale de Pemex por sospechas de corrupción en su contra", El País, 12 de mayo de 2025.

abrumadoramente impune, y el país ocupa el último lugar a nivel mundial en el estado de derecho y la aplicación de la regulación.

Figura 7. Subíndice de sesgo de interés privado



Fuente: CSD.

Bolivia (55%) y México (49%) muestran debilidades moderadas pero arraigadas. En Bolivia, YPF, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía y el Ministerio de Minería y Metalurgia muestran una aplicación selectiva, con sanciones aplicadas de manera inconsistente y a menudo influenciadas por consideraciones políticas o corporativas, particularmente en contratos opacos con empresas rusas y chinas. El escándalo chino de CAMC Engineering, que involucró contratos multimillonarios otorgados en medio de conflictos de intereses y responsabilidad limitada, ejemplificó cómo las empresas con conexiones políticas se beneficiaron de una supervisión laxa. Del mismo modo, el trato permisivo de las cooperativas mineras, a las que se les ha permitido operar sin una licencia ambiental completa o cumplimiento contractual, ilustra la renuencia de las autoridades a sancionar a actores nacionales influyentes, particularmente en sectores extractivos vinculados a inversiones rusas y chinas.

En México, los organismos de supervisión como la SENER y la SEMARNAT exhiben una dinámica similar: las sanciones son raras y las investigaciones suelen ser reactivas o impulsadas políticamente, lo que refuerza los patrones de aplicación discrecional. Por ejemplo, los decretos de SENER de 2020 restringieron efectivamente el acceso de las empresas de energía renovable y restauraron el estatus preferencial a la EFC estatal, lo que ilustra cómo la política energética puede utilizarse para beneficiar a la empresa estatal en lugar de hacer cumplir una regulación neutral. Al mismo tiempo, el mandato de la SEMARNAT sobre las concesiones de agua, tierras y recursos es altamente vulnerable a la captura, como grandes

⁵⁹ Según Amnistía Internacional, todavía no había condenas por aproximadamente el 95 por ciento de los asesinatos ocurridos durante manifestaciones pacíficas en Venezuela entre 2014 y 2024. Amnistía Internacional, Venezuela 2024, abril de 2025.

⁶⁰ World Justice Project, "Venezuela ocupa el puesto 142 de 142 en el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project", 23 de octubre de 2024.

⁶¹ Vladimirov, Rueda y Osipova, Global Reach: The Kremlin Playbook in Latin America, Sofía: CSD, 2024.

⁶² Killeen, T., "Los negocios chinos en la Amazonía generan controversia", Mongabay, 21 de marzo de 2025.

⁶³ Erbol, "El gobierno permite a las cooperativas explotar oro sin contratos mineros bajo un 'plan de formalización'", 16 de abril de 2025.

⁶⁴ Grunstein, M., "La tierra del sol poniente: el desprecio de México por la ley en la política de energía renovable", Instituto Baker de Políticas Públicas, 17 de agosto de 2020.

Las empresas con frecuencia obtienen un acceso favorable, mientras que las preocupaciones de la comunidad y el ecosistema reciben poca sanción o supervisión.

Argentina (34%) demuestra una supervisión comparativamente más fuerte, aunque la aplicación sigue siendo desigual. El Ministerio de Justicia, la Oficina Anticorrupción (OA) y las autoridades fiscales como la DGA y ARCA ejercen un control parcial, pero enfrentan casos de interferencia política y opacidad. El acuerdo Chevron-Vaca Muerta entre YPF, controlada por el Estado, y Chevron permaneció sin revelar durante años a pesar de los fallos judiciales en virtud de la Ley de Transparencia, y YPF apeló ante la Corte Suprema y publicó solo una versión redactada en 2015. De manera similar, la asociación Lukoil-ENARSA-Pobater ilustró una débil supervisión de los acuerdos estratégicos, donde las empresas estatales extranjeras y las entidades nacionales con conexiones políticas operaban dentro de acuerdos regulatorios y fiscales opacos. En conjunto, estos casos revelan una opacidad persistente en sectores estratégicos, a pesar del marco de rendición de cuentas comparativamente más funcional de Argentina.

Captura de negocios

El subíndice Business State Capture Pressure (BSCP) revela la presencia de formas persistentes y bien establecidas de captura del Estado en toda la región. Aunque todos los países registran niveles de riesgo medios (entre el 28% y el 50%), las diferencias entre ellos son significativas, lo que subraya la necesidad de políticas preventivas específicas y medidas específicas para cada sector.

La Presión General de Monopolización, un subcomponente del BSCP, clasifica a Venezuela en primer lugar, con los valores de subíndice más altos en la mayoría de los sectores, particularmente en la extracción de petróleo crudo y gas natural (98%), entre los cuatro países. Bolivia (82%) y México (69%) también identifican a este sector como el más vulnerable dentro de sus respectivas economías.

El indicador de Ineficacia de las Leyes Antimonopolio alcanza sus valores más altos en Venezuela, con las concentraciones más fuertes, por encima del 70%, en el sector energético. Esto incluye la extracción de petróleo crudo y gas natural (86%), la fabricación de coque y petróleo refinado (71%), las actividades de apoyo a la minería (70%) y el suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (75%).

El índice específico de presión de monopolización se centra solo en mecanismos no comerciales, que proporcionan una ventaja competitiva ilegítima y, cuando ocurren sistémicamente, son un fuerte predictor de la captura del Estado en un sector. Como subcomponente del BSCP, este indicador revela el

⁶⁵ Kruckova, L., y Turner, R., Acceso al agua y al saneamiento: Análisis del marco jurídico mexicano desde una perspectiva de derechos humanos, WaterLex, 2017.

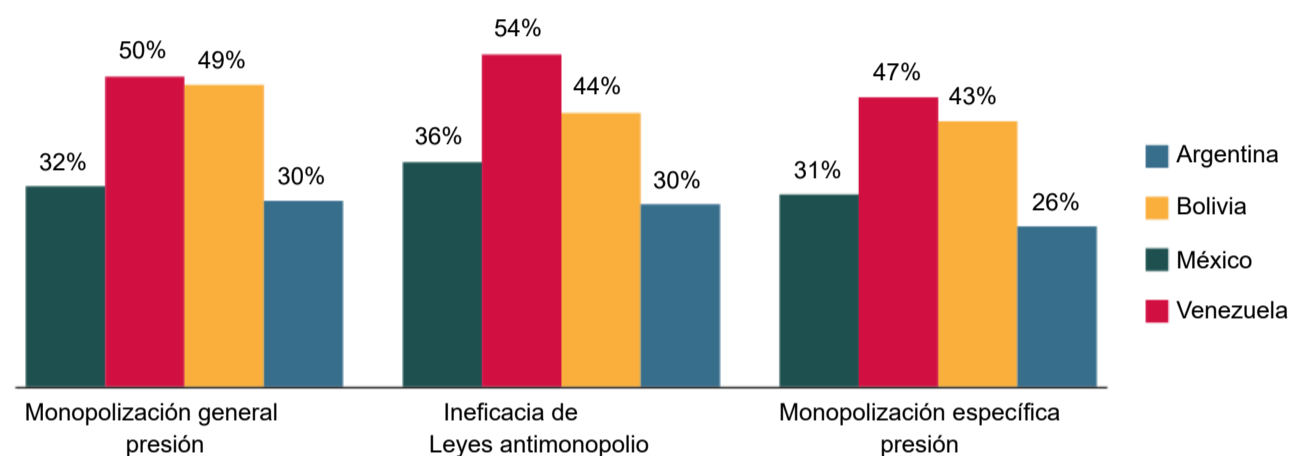
⁶⁶ Corte Suprema de Justicia, "La Corte ordenó la divulgación de las cláusulas del acuerdo suscrito por YPF y Chevron para la explotación de hidrocarburos en 'Vaca Muerta'", 10 de noviembre de 2015.

⁶⁷ Energy Intelligence, "Lukoil firma un memorando de entendimiento mientras el líder argentino visita", 9 de diciembre de 2008.

⁶⁸ El subíndice BSCP se compone de tres subcomponentes que miden diferentes elementos de captura de empresas: presión general de monopolización, que refleja la existencia de diferentes formas de concentración del mercado (monopolio, oligopolio o cártel), ineficacia de las leyes antimonopolio, que es un indicador independiente, y presión específica de monopolización, que se refiere a un conjunto de prácticas ilegítimas e ilegales que dan lugar a ventajas indebidas (concentración de la contratación pública, leyes de cabildeo, control y sanciones selectivas y medidas selectivas de apoyo público).

Presencia de cuatro problemas específicos fuertemente vinculados a prácticas ilegítimas e ilegales: (1) acceso privilegiado a la contratación, (2) leyes que proporcionan ventajas competitivas ilegítimas a determinadas empresas, (3) aplicación selectiva de controles y/o sanciones, y (4) concentración de subvenciones y subvenciones públicas a empresas seleccionadas del sector. Los sectores más vulnerables en todos los países son los relacionados con la industria energética, así como las telecomunicaciones, todos ellos registrando valores muy por encima del 50%.

Figura 8. Subíndice de captura de negocios



Fuente: CSD.

La captura de empresas se manifiesta más claramente en la estructura de propiedad y concentración del mercado dentro de las industrias extractivas. Estos últimos están dominados por un pequeño número de empresas, a menudo con vínculos políticos directos o indirectos. La alta concentración de la producción y el poder de contratación en unas pocas entidades, principalmente las empresas estatales y sus socios privados preferidos, crea un espacio limitado para la competencia y amplifica el riesgo de extracción de rentas.

La captura de negocios refleja el sesgo del interés privado en las decisiones de las instituciones públicas, como agencias gubernamentales, reguladores y organismos de supervisión. Si bien las fuerzas del mercado podrían explicar un alto nivel de concentración en ciertos sectores estratégicos, también es muy frecuente que las instituciones gubernamentales actúen en apoyo de intereses estrictamente privados en lugar de defender el bien público o la seguridad nacional.

La evaluación presenta una descripción detallada de estos riesgos de captura de negocios en los sectores de energía y minería en las secciones siguientes.

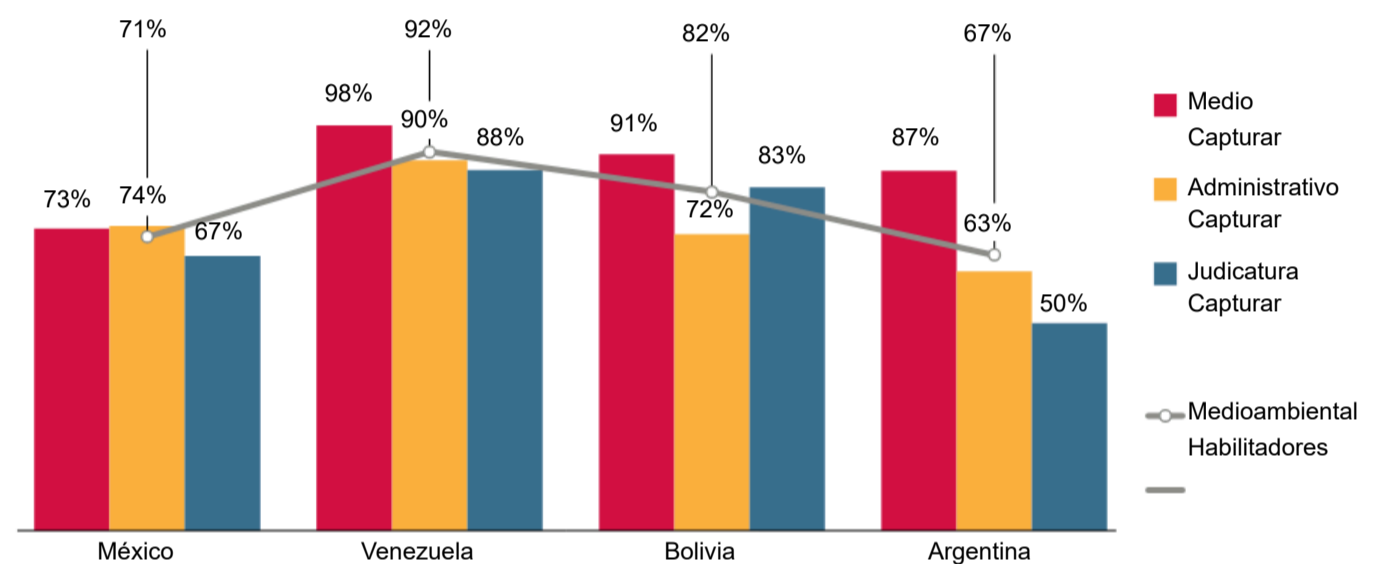
Facilitadores ambientales

Más allá del diseño institucional, el entorno de gobernanza más amplio determina la persistencia y la resiliencia de la captura del Estado. Los facilitadores ambientales incluyen el nivel de independencia de los medios, la autonomía judicial y la corrupción administrativa que reflejan la salud de los ecosistemas de rendición de cuentas y la capacidad de la sociedad para restringir el poder de la élite.

Los resultados de SCAD revelan patrones preocupantes en los cuatro países. Venezuela exhibe las vulnerabilidades más altas, con una puntuación de facilitadores ambientales de 92%, impulsada por medios extremos

captura (98%), y los puntajes más altos para corrupción administrativa y captura judicial entre los cuatro países. Bolivia le sigue con un 82%, lo que refleja una alta captura de los medios de comunicación y el poder judicial, junto con una corrupción administrativa más baja pero aún significativa (72%). México también muestra vulnerabilidades sustanciales, con un agregado de 71%, principalmente debido a la corrupción administrativa y la captura de medios (73%). Argentina muestra debilidades comparativamente más bajas con un 67%, aunque la captura de medios sigue siendo alta con un 87%, lo que destaca los riesgos persistentes a pesar de una mayor independencia judicial y una corrupción administrativa relativamente menor.

Figura 9. Subíndice de Facilitadores Ambientales



Fuente: CSD.

La dinámica de la captura de medios

Los sistemas de medios de comunicación en América Latina enfrentan presiones duales de control político y dependencia económica. En Venezuela y Bolivia, los medios alineados con el Estado dominan el espacio de la información, y los medios independientes enfrentan censura, intimidación o marginación financiera. El periodismo de investigación, que alguna vez fue un control clave de la corrupción, ha migrado en gran medida en línea o al extranjero.

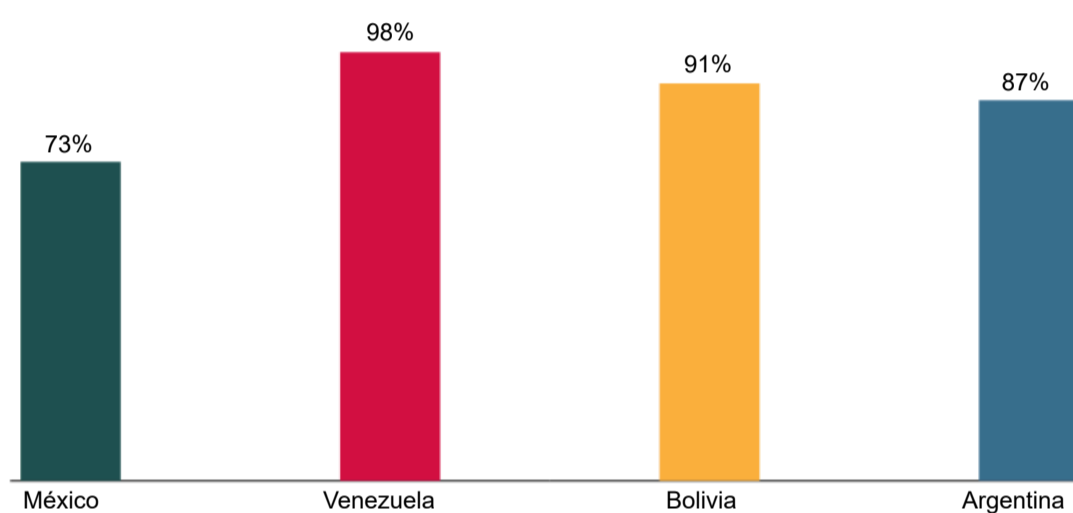
⁶⁹ En Venezuela, la autoridad de telecomunicaciones Conatel ha cerrado arbitrariamente más de 230 emisoras de radio desde 2003 (Espacio Público, "Radio en Venezuela, o censura normalizada", 5 de octubre de 2022), ha revocado licencias de televisión como la de RCTV (La Nación, "Polémica en

Venezuela por negarse a renovar la licencia de un canal de televisión privado", 29 de diciembre de 2006), y favoreció a los canales estatales y "comunitarios". Entre 1998 y 2014, la propiedad de la televisión privada cayó del 88% al 46%, y 68 periódicos dejaron de funcionar bajo la presidencia de Nicolás Maduro (Corrales, J., "Autocratic Legalism in Venezuela", *Journal of Democracy*, Vol. 26, 2, abril de 2015, pp. 37-51). Hoy en día, el Sistema Bolivariano de Comunicación e Información domina el contenido de la transmisión, y los medios independientes restantes operan bajo una severa censura o exilio.

⁷⁰ En Bolivia, las estructuras de regulación y propiedad de los medios están marcadas por la interferencia política y la concentración. La Autoridad de Telecomunicaciones y Comunicaciones Audiovisuales (ATT), formalmente responsable de la supervisión, carece de independencia institucional debido a los nombramientos políticamente influenciados y al control centralizado, lo que permite la aplicación selectiva de las leyes (Law Gratis, "Leyes de Medios en Bolivia", 4 de abril de 2025). Un pequeño grupo de conglomerados domina los medios impresos y audiovisuales, frenando el pluralismo y fomentando la autocensura entre los periodistas (Reporteros sin Fronteras, "Bolivia"). Además, disposiciones legales como la Ley 045 de 2010, destinada a prevenir el discurso racista o discriminatorio, se han aplicado selectivamente para restringir la cobertura crítica y suprimir las voces disidentes (Reporteros sin Fronteras, "Bolivia – Estado actual de la libertad de prensa", 4 de marzo de 2014).

México y Argentina mantienen entornos mediáticos comparativamente pluralistas, pero la concentración de la propiedad y la dependencia de la publicidad estatal crean mecanismos sutiles pero efectivos de influencia. Los periodistas que investigan la corrupción en los sectores extractivos a menudo enfrentan acoso legal o demandas estratégicas, lo que refuerza la autocensura. La aplicación limitada de las leyes de acceso a la información restringe aún más el escrutinio sobre las operaciones de las empresas estatales y los contratos públicos. El declive de la independencia de los medios debilita la transparencia y permite la persistencia de acuerdos financieros opacos entre el estado, las empresas estatales y los grupos empresariales con conexiones políticas.

Figura 10. Subíndice de captura de medios



Fuente: CSD.

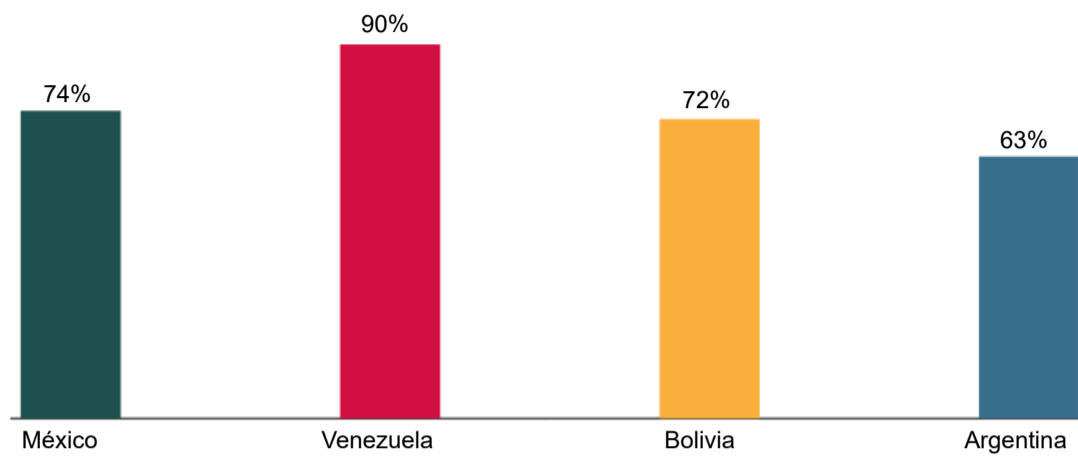
La corrupción administrativa como motor de la captura del Estado

La corrupción administrativa sigue siendo endémica en los cuatro países, particularmente en las administraciones subnacionales y sectoriales responsables de licencias, aduanas y adquisiciones. Tal corrupción funciona como el lubricante operativo de la captura, asegurando que las rentas y los favores fluyan sin problemas a través de las jerarquías burocráticas.

⁷¹ En México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) opera bajo restricciones políticas y fiscales que debilitan su autonomía, por ejemplo, un proyecto de ley de telecomunicaciones de 2025 propuesto por la presidenta Claudia Sheinbaum planteó preocupaciones sobre la posible censura gubernamental y la centralización del control de los medios (Reuters, "El presidente de México está abierto a modificar el proyecto de ley de telecomunicaciones después de las acusaciones de censura", 25 de abril de 2025). La propiedad de los medios sigue estando muy concentrada en un duopolio liderado por Televisa y TV Azteca, mientras que el 55% del gasto publicitario del gobierno en 2023 se destinó a solo diez medios (Departamento de Estado de EE. UU., 2024 Country Reports on Human Rights Practices: México). La violencia persistente y la impunidad hacen de México uno de los países más peligrosos del mundo para los periodistas (Comité para la Protección de los Periodistas, "México: Los asesinatos de periodistas bajo protección estatal muestran la necesidad urgente de fortalecer el mecanismo federal", 6 de marzo de 2024).

⁷² En Argentina, la propiedad de los medios está muy concentrada: cuatro conglomerados controlan casi la mitad de la audiencia nacional, y solo el Grupo Clarín posee alrededor del 25% (Media Ownership Monitor, "Argentina"). La supervisión del ENACOM se ve debilitada por la influencia política y la aplicación selectiva, mientras que las prácticas publicitarias estatales favorecen a los medios alineados (Freedom House, "Libertad en el Mundo 2023 – Argentina"). Las recientes medidas de desregulación bajo el presidente Javier Milei corren el riesgo de profundizar la concentración y reducir el pluralismo (Reporteros sin Fronteras, "Argentina: El primer año de Javier Milei como presidente marcado por un fuerte declive de la libertad de prensa", 10 de diciembre de 2024).

Figura 11. Subíndice de corrupción administrativa



Fuente: CDS basado en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Bolivia y Venezuela muestran la mayor intensidad de corrupción administrativa, con sobornos y favoritismos generalizados incrustados en las interacciones entre el Estado y los ciudadanos. México y Argentina han avanzado en la digitalización de los servicios administrativos y las compras públicas, lo que ayuda a reducir las presiones de la corrupción, pero las lagunas en el monitoreo de contratos y los débiles mecanismos de auditoría interna continúan permitiendo el trato preferencial y los precios excesivos.

Independencia judicial y rendición de cuentas

El poder judicial es el árbitro final de la dinámica de captura, pero en toda América Latina sigue estando muy expuesto a la presión política. En Venezuela, la subordinación judicial al ejecutivo es completa, transformando los tribunales en

⁷³ Bolivia ilustra cómo la corrupción administrativa refuerza las redes clientelares. El exministro de Medio Ambiente Alan Lisperguer fue investigado en 2025 por enriquecimiento ilícito y falsificación de declaraciones patrimoniales (Prensa Latina, "Bolivia: Exministro investigado por corrupción testifica", 21 de febrero de 2025), haciéndose eco de escándalos anteriores como la condena en Estados Unidos del exministro Arturo Murillo por blanquear el producto del soborno vinculado a contratos de defensa (Departamento de Justicia de EE.UU., "Exministro del Gobierno de Bolivia se declara culpable de conspiración para blanquear el producto del soborno Scheme", 20 de octubre de 2022).

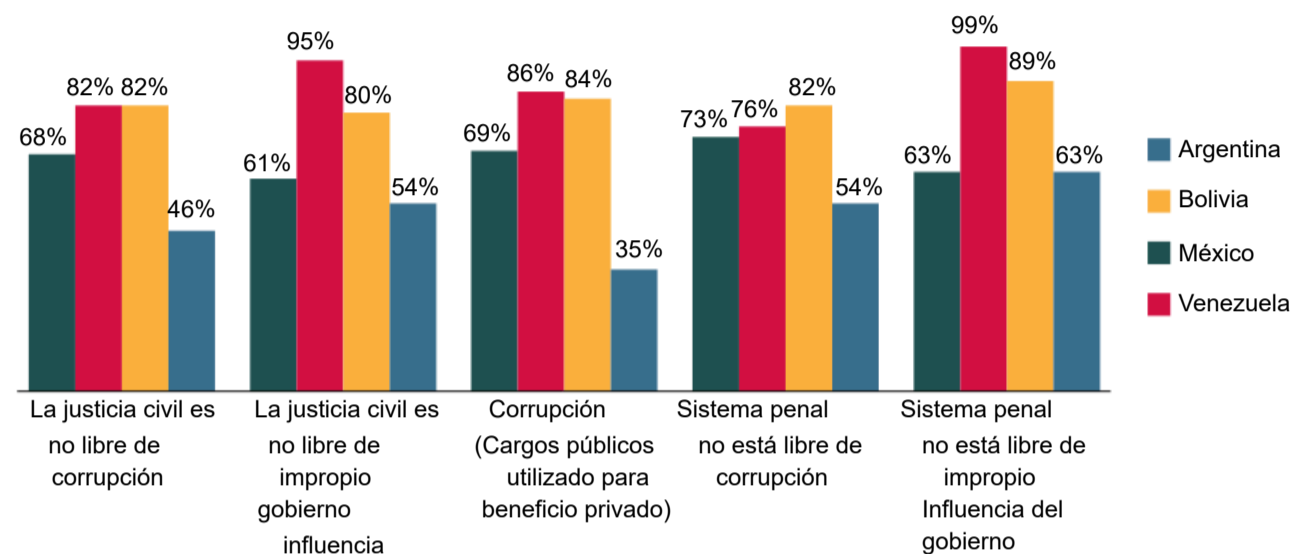
⁷⁴ Según Transparencia Venezuela y Alianza Rebelde Investiga, de los 328 funcionarios y contratistas venezolanos investigados en el extranjero por mala gestión de más de USD 16.2 mil millones, solo 15 han enfrentado enjuiciamiento nacional. El sector petrolero por sí solo representa el 81% de los fondos implicados, con PDVSA vinculada a 84 casos internacionales relacionados con esquemas de malversación de fondos, sobornos y lavado de dinero (Corruptómetro, "En Venezuela se investiga apenas 5% de la corrupción local ventilada en el mundo") como el Banco de Andorra (USD 4.2 mil millones) (Irujo, J.M., y Gil, J., "Petróleos de Venezuela: un robo colosal de 4.200 millones", El País, 18 de septiembre de 2024) y Operación Fuga de Dinero (USD 1.200 millones) (BBC, "Venezuela: Red de exfuncionarios chavistas acusados de malversar US\$1.200 millones de la petrolera estatal PDVSA y lavar dinero a través de propiedades en Miami", 26 de julio de 2018; Suprema Injusticia, "Money Flight: US courts emiten nuevos fallos sobre malversación de fondos de miles de millones de dólares de PDVSA", 9 de septiembre de 2024).

⁷⁵ En México, los escándalos de adquisiciones siguen dominando: Pemex sigue en el centro de los principales casos de soborno (Reuters, "Sheinbaum de México dice que el ex CEO de Pemex arrestado en EE. UU., será deportado", 24 de agosto de 2025). Patrones similares de desvío de fondos y favoritismo aparecen en la regulación sanitaria, donde los funcionarios filtraron y manipularon las aprobaciones de sobornos (Associated Press News, "México encuentra aún más corrupción en la agencia reguladora de la salud", 15 de febrero de 2023).

⁷⁶ En Argentina, los escándalos recientes muestran la persistencia de prácticas arraigadas. A principios de 2025, los fiscales acusaron al expresidente Alberto Fernández de dirigir contratos de seguros públicos a la empresa de un aliado, congelando 11 millones de dólares en activos (Associated Press News, "Argentina acusa al expresidente Alberto Fernández de corrupción", 11 de julio de 2025). También hay otros casos de colusión, como el caso de soborno de Skanska (2004-2006), que favoreció a la empresa constructora sueca; el caso de malversación de fondos de Río Turbio (2013-2015); y el fraude de Oil Combustibles (2011-2016), entre otros.

instrumentos de control del régimen. El sistema de elecciones judiciales populares de Bolivia, inicialmente diseñado para mejorar la legitimidad, ha profundizado la politización, ya que los candidatos dependen del respaldo directo del gobierno.

Figura 12. Subíndice de captura judicial



Fuente: CSD basado en el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project (WJP)CSD.

En México y Argentina, la independencia judicial está formalmente garantizada, pero socavada por la influencia política en los nombramientos y ascensos, así como por las ineficiencias estructurales que retrasan los procedimientos. El resultado es una percepción generalizada de impunidad: los actores poderosos rara vez rinden cuentas, mientras que la aplicación recae desproporcionadamente en funcionarios de nivel inferior o adversarios políticos.

⁷⁷ El poder judicial de Venezuela ha experimentado una politización sistemática desde 2004, cuando el presidente Hugo Chávez amplió la Corte Suprema de 20 a 32 jueces para asegurar el dominio ejecutivo. Desde entonces, los nombramientos judiciales se han realizado a través de mecanismos partidistas y cargos provisionales, con la selección competitiva suspendida desde 2003 (Comisión Internacional de Juristas, "El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo", agosto de 2017). En 2020, 881 jueces cumplían mandatos temporales (Naciones Unidas-Consejo de Derechos Humanos, Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, 21 de diciembre de 2021), mientras que el Tribunal Supremo de Justicia de 2024, compuesto en gran parte por afiliados a partidos gobernantes, validó los resultados electorales controvertidos, lo que subraya la erosión de la independencia judicial.

⁷⁸ En 2024, el Tribunal Constitucional de Bolivia amplió su propio mandato, desencadenando una crisis constitucional y dejando a los tribunales clave sin renovación (Comisión Internacional de Juristas, "Bolivia: Nuevo informe destaca las deficiencias y los desafíos de la independencia judicial", 12 de diciembre de 2024).

⁷⁹ En 2024, México promulgó una reforma constitucional que ordena la elección popular de casi todos los jueces, magistrados y magistrados federales. Si bien se enmarca como una medida para "democratizar" el poder judicial, ha sido ampliamente criticada por exponer el sistema a la influencia partidista y las presiones de financiamiento de campañas (Shirk, D., "Mexico's 2024 Judicial Reform: The Politization of Justice", Wilson Center, 20 de marzo de 2025). Las primeras elecciones judiciales en junio de 2025 registraron solo alrededor del 13% de participación electoral (Graham, T., "Mexican president hails 'complete success' after just 13% vote in judicial elections", The Guardian, 2 de junio de 2025), y las investigaciones revelaron que varios candidatos electos enfrentaron acusaciones de mala conducta o vínculos con el crimen organizado, lo que generó serias preocupaciones sobre la independencia judicial (Oré, D., y Morland, S., "La participación en las primeras elecciones judiciales de México se estima en el 13%", Reuters, 2 de junio de 2025; Garrison, C., "El exabogado de El Chapo y un excontrabandista de drogas están en la boleta electoral para ser jueces en México", Reuters, 24 de mayo de 2025).

⁸⁰ En 2025, el presidente Javier Milei intentó nombrar a los magistrados de la Corte Suprema por decreto, sin pasar por la aprobación del Senado, una medida condenada como una amenaza a la independencia judicial (Human Rights Watch, "Argentina: Milei socava la independencia judicial", 26 de febrero de 2025). El posterior rechazo de los nominados por parte del Senado expuso las persistentes tensiones y la politización dentro del poder judicial argentino (Debre, I., "El senado argentino rechaza a los nombramientos de la Corte Suprema del presidente Milei en un golpe al líder libertario", Associated Press News, 4 de abril de 2025).

CAPTURA DE ENERGÍA EN AMÉRICA LATINA

La economía política de América Latina ha sido moldeada durante mucho tiempo por la abundancia de recursos naturales y la centralidad de las industrias extractivas en el mantenimiento de los ingresos fiscales, los ingresos de exportación y la legitimidad política. En toda la región, la energía y la minería no solo han proporcionado la base material para el crecimiento, sino que también han definido los contornos del poder estatal y la formación de élites. La dependencia estructural de las exportaciones de materias primas ha generado ciclos de prosperidad y crisis que han influido profundamente en las trayectorias de gobernanza, el desarrollo institucional y la orientación de la política exterior.

Aunque el sector de servicios ahora domina el producto interno bruto en la mayoría de las economías latinoamericanas, los hidrocarburos y la minería siguen siendo los pilares de la estabilidad fiscal y las divisas. Apuntalan el gasto público, anclan las estrategias industriales nacionales y sirven como instrumentos de posicionamiento geopolítico. Sin embargo, esta concentración de importancia económica y política también ha hecho que estos sectores sean particularmente susceptibles a la captura del Estado. El control de los alquileres, contratos y licencias de petróleo, gas y minerales otorga a los gobiernos y a los grupos empresariales conectados un inmenso poder discrecional, que en entornos institucionales débiles se convierte en una fuente de clientelismo y corrupción en lugar de un motor de desarrollo inclusivo.

Las siguientes secciones rastrean cómo esta lógica ha evolucionado hacia la captura sistémica, examinando cómo las empresas estatales, los ministerios y los intermediarios privados operan como nodos de influencia tanto nacional como extranjera.

Mecanismos de captura

El modelo extractivo que domina la economía política de América Latina es fundamentalmente rentista. Los ingresos de los hidrocarburos y la minería representan entre el 1% y el 5% del PIB en los cuatro países estudiados, y estos ingresos están controlados en gran medida por el poder ejecutivo a través de las empresas estatales. Esta estructura produce tanto dependencia como discrecionalidad: los gobiernos dependen de las rentas para financiar presupuestos y proyectos políticos, mientras que la discrecionalidad para asignar estas rentas consolida el control de las élites.

Los arreglos institucionales que rigen los sectores extractivos refuerzan estas dinámicas. En Venezuela y Bolivia, la nacionalización creó empresas estatales integradas verticalmente, PDVSA e YPF, que combinan funciones comerciales y regulatorias, eliminando los controles entre la formulación y la implementación de políticas.

81 Villar, P. F., Papyrakis, E. y Pellegrini, L., "El sector extractivo y el desarrollo en América Latina", – En: E. A. P. N. F. (Ed.), Innovación, competitividad y desarrollo en América Latina: lecciones del pasado y perspectivas para el futuro, Oxford University Press, 2024, pp. 190-212.

⁸² En Bolivia, el sector de servicios contribuye aproximadamente con el 50-60% del PIB (Focus Economics, "Perspectivas Económicas de Bolivia"); en Venezuela, 51,7% (Lloyds Bank, "El contexto económico de Venezuela", septiembre de 2025); en Argentina, 53,1% (Lloyds Bank, "El contexto económico de Argentina", septiembre de 2025); y en México, 58.65% (Statista, "México: Distribución del producto interno bruto (PIB) entre sectores económicos de 2013 a 2023").

⁸³ OCDE, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024, 7 de mayo de 2024.

En México y Argentina, han surgido modelos híbridos, donde la liberalización parcial coexiste con el dominio estatal duradero. En todos los casos, los marcos regulatorios y fiscales están diseñados para asegurar el control político sobre los alquileres en lugar de promover la eficiencia o la competencia.

Esta concentración de poder ha fomentado una serie de mecanismos de captura. Los sistemas de adquisiciones y concesiones se utilizan para recompensar a los aliados políticos; los fondos fuera del presupuesto permiten una redistribución opaca de la renta; y los nombramientos en las juntas de las empresas estatales y las agencias reguladoras sirven como canales de patrocinio. El resultado es un ecosistema de gobernanza cerrado donde la responsabilidad pública es mínima y la influencia externa, ya sea de conglomerados empresariales o inversores estatales extranjeros, puede penetrar fácilmente.

La captura de energía y minería se manifiesta a través de una serie de mecanismos recurrentes que explotan la opacidad estructural y la centralización fiscal del sector. El afianzamiento de la captura en el sector energético ha producido consecuencias económicas y de gobernanza de gran alcance. Ha erosionado la capacidad operativa de las empresas estatales, ha desalentado la inversión privada y ha profundizado las vulnerabilidades fiscales. La pérdida de transparencia y autonomía de gestión ha contribuido a la disminución de la producción y la eficiencia en los cuatro países.

El resultado combinado es una crisis de gobernanza y sostenibilidad. La política energética y minera se vuelve reactiva, impulsada por cálculos políticos a corto plazo en lugar de una planificación coherente. Las normas ambientales y sociales están subordinadas a los imperativos del mantenimiento de la renta. Los esfuerzos para descarbonizar o diversificar los sistemas energéticos siguen siendo retóricos, ya que las redes de captura arraigadas se resisten a las reformas que amenazarían su control.

Principales mecanismos de captura del Estado en los sectores energéticos de los cuatro analizados
Los países se resumen a continuación:

1. Contratación y Adquisiciones Discrecionales

Los procedimientos de contratación en el sector energético se eluden rutinariamente mediante adjudicaciones directas, contratos negociados y exenciones justificadas como cuestiones de seguridad nacional o urgencia. Esta discreción proporciona un terreno fértil para sobornos, sobrepagos y la creación de consorcios políticamente favorecidos.

2. Manipulación de precios y subsidios

Las políticas de precios de la energía se utilizan como herramientas de control político, y los gobiernos ajustan las tarifas y los precios de los combustibles para gestionar los ciclos electorales o el descontento social. Los esquemas de subsidios, aunque se justifican públicamente por motivos sociales, a menudo benefician a distribuidores e intermediarios

3. Opacidad fiscal y financiera

Las empresas estatales suelen mantener cuentas paralelas o fondos extrapresupuestarios que ocultan el uso de los ingresos. En Venezuela, PDVSA operó múltiples fondos extrapresupuestarios, como FONDEN, que canalizaron miles de millones de dólares sin aprobación parlamentaria. Existen mecanismos similares en el sector del gas de Bolivia y en los fondos de estabilización de los ingresos petroleros de México.

4. Asociaciones extranjeras y apalancamiento externo

Los acuerdos con empresas estatales rusas y chinas han introducido nuevas capas de opacidad y dependencia. En Venezuela, las empresas conjuntas con Rosneft y los préstamos del Banco de Desarrollo de China hipotecaron efectivamente la producción futura, mientras que en Bolivia, el financiamiento chino para proyectos de gas y litio ha reforzado la discreción ejecutiva. México y Argentina también han profundizado los lazos energéticos con inversores chinos y de Oriente Medio en términos que siguen sin revelarse en gran medida.

Estos mecanismos funcionan sinérgicamente. La contratación discrecional permite el desvío de alquileres; las políticas de precios opacos garantizan un flujo de caja continuo; y el financiamiento externo proporciona liquidez y aislamiento político. Juntos, institucionalizan la captura dentro de la arquitectura financiera y de gobernanza del sector.

La economía política de las empresas estatales

Las empresas estatales ocupan una posición central en la gobernanza energética de América Latina. Son los principales conductos a través de los cuales opera la captura, combinando objetivos comerciales con funciones políticas. Sus juntas a menudo están llenas de nombramientos políticos, sus presupuestos sirven como instrumentos fiscales extracontables y sus sistemas de adquisiciones permanecen en gran medida aislados de la supervisión independiente.

En Venezuela, PDVSA ha pasado de ser una empresa de energía respetada a nivel mundial al brazo financiero del régimen. Sus ingresos se han desviado sistemáticamente para financiar programas sociales y políticos, gastos extrapresupuestarios y redes de clientelismo que sostienen la lealtad de la élite. La gobernanza de la empresa se ha visto vaciada por la interferencia política, la pérdida de experiencia técnica y la criminalización de la disidencia. Las investigaciones internacionales han expuesto una amplia corrupción y esquemas de enriquecimiento ilícito que involucran a intermediarios nacionales y extranjeros, lo que indica un colapso casi completo de la integridad corporativa.

YPFB de Bolivia sigue una trayectoria similar, aunque dentro de un marco menos autoritario. Tras su nacionalización en 2006, la administración de la compañía se convirtió en un componente central del sistema de patrocinio del partido gobernante. Los contratos de exportación de gas, infraestructura y servicios se otorgan a través de procesos opacos que favorecen a los actores políticamente conectados. A pesar de su función fiscal central, los informes de YPFB siguen siendo incompletos, con una publicación limitada de datos de reservas, fórmulas de fijación de precios o compromisos de inversión.

En México, PEMEX continúa encarnando la tensión entre el simbolismo nacional y la dependencia fiscal. Si bien sigue siendo una de las compañías petroleras más grandes del mundo, su gobernanza se ve comprometida por el alto endeudamiento, la disminución de la producción y la interferencia política generalizada. Los esfuerzos para liberalizar el sector desde 2013 se revirtieron parcialmente en los últimos años, reafirmando el control estatal y politizando las decisiones de inversión. El sistema de adquisiciones de PEMEX, aunque nominalmente competitivo, sigue dependiendo de la contratación no transparente, particularmente en los servicios de refinación y mantenimiento, donde persisten las acusaciones de favoritismo y soborno.

Recuadro 4. Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas Estatales

Una empresa estatal es cualquier empresa reconocida por la legislación nacional como empresa y en la que el Estado ejerce la propiedad o el control. Esto incluye corporaciones, sociedades de responsabilidad limitada y sociedades anónimas limitadas. Además, las sociedades, con personalidad jurídica establecida por una legislación específica, deben ser consideradas empresas públicas si su objeto y actividades, o una gran parte de sus actividades, son de carácter económico.

	Fundamentos de la propiedad estatal	El Estado ejerce la propiedad de las empresas estatales en interés del público en general. Debe evaluar y divulgar cuidadosamente los fundamentos que justifican la propiedad estatal y someterlos a una revisión periódica.
	El papel del Estado como propietario	El Estado debe actuar como un propietario informado y activo, asegurando que la gobernanza de las empresas estatales se lleve a cabo de manera transparente y responsable, con un alto grado de profesionalismo y eficacia
	Las empresas estatales en el mercado	De acuerdo con la justificación de la propiedad estatal, el marco legal, regulatorio y político para las empresas estatales debe garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal en el mercado cuando las empresas estatales participan en actividades económicas.
	Trato equitativo de accionistas y otros inversores	Cuando las empresas estatales cotizan en bolsa, o incluyen inversores no estatales entre sus propietarios, el Estado y las empresas deben reconocer los derechos de todos los accionistas, incluidos los accionistas minoritarios y extranjeros, y garantizar el trato equitativo de los accionistas y la igualdad de acceso a la información corporativa.
	Divulgación, transparencia y rendición de cuentas	Las empresas estatales deben observar altos estándares de transparencia, rendición de cuentas e integridad y estar sujetas a las mismas normas de contabilidad, divulgación, cumplimiento y auditoría de alta calidad que las empresas que cotizan en bolsa
	La composición y responsabilidades de los consejos de administración de las empresas estatales	El Estado debe garantizar que los consejos de administración de las empresas estatales tengan la autoridad, las competencias y la objetividad necesarias para llevar a cabo sus funciones de orientación estratégica, supervisión de la gestión de riesgos y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y promoverla y rendir cuentas de sus acciones
	Las empresas estatales y la sostenibilidad	El marco de gobernanza empresarial debe proporcionar incentivos para que las entidades de propiedad estatal y las empresas estatales tomen decisiones y gestionen sus riesgos de manera que contribuyan a la sostenibilidad y la resiliencia de las empresas estatales y garanticen la creación de valor a largo plazo. Cuando el estado tiene objetivos de sostenibilidad, el estado, como propietario, debe establecer expectativas concretas y ambiciosas relacionadas con la sostenibilidad para las empresas estatales, incluido el papel de la junta, la divulgación y la transparencia y la conducta empresarial responsable. La política de propiedad debe reconocer plenamente las responsabilidades de las empresas estatales hacia las partes interesadas.

Fuente: CDS basado en OCDE.

En Argentina, el modelo de propiedad híbrida de YPF -parcialmente controlado por el Estado, parcialmente comercializado- no ha logrado aislarlo de la influencia política. Los cambios en el gobierno se traducen regularmente en cambios en el liderazgo corporativo y la dirección estratégica, socavando la planificación a largo plazo. La politización de los precios de los combustibles y las reglas de exportación ha debilitado aún más la estabilidad financiera de YPF, mientras que sus asociaciones con las autoridades provinciales y las empresas privadas a menudo se han estructurado a través de concesiones discrecionales que oscurecen la rendición de cuentas.

Estudios de caso de captura de energía

La evidencia comparativa de México, Bolivia, Argentina y Venezuela demuestra que la captura del Estado en el sector energético y minero no es una aberración sino un modo sistémico de gobernanza. Se sustenta en la alineación de incentivos políticos, diseño institucional y estructuras de oportunidades externas. La centralidad fiscal de las rentas extractivas ata a los gobiernos a las mismas estructuras que limitan la reforma, mientras que la politización de las empresas estatales garantiza que la ineficiencia técnica y la corrupción sigan siendo políticamente útiles.

El efecto acumulativo de la captura del Estado en los sectores de energía y minería es visible en la disminución de la productividad, la fragilidad fiscal y la erosión de la confianza institucional. Los cuatro países sufren de falta de inversión en exploración e infraestructura a pesar de las abundantes reservas. El desvío de rentas hacia objetivos políticos ha dejado a las empresas estatales muy endeudadas, mientras que los precios distorsionados y los subsidios han puesto a prueba las finanzas públicas.

Venezuela: el colapso de la autonomía institucional y la captura de todo

Venezuela representa el caso más extremo de captura del Estado en los sectores energético y minero de América Latina, un ejemplo de libro de texto de cómo la dependencia rentista, la politización y la alineación extranjera pueden converger en una cleptocracia sistémica. La economía política del país está dominada por PDVSA, que durante décadas proporcionó más del 90% de los ingresos de exportación y financió la mayor parte del gasto público.

Bajo los gobiernos de Chávez y Maduro, PDVSA se transformó de una empresa estatal administrada profesionalmente a un instrumento político de poder. PDVSA controla los títulos y las operaciones, mientras que empresas extranjeras como Chevron y Rosneft solo participan a través de empresas conjuntas. Después de 2003, las purgas de la gerencia reemplazaron a miles de ingenieros y economistas con leales políticos. Los ingresos se canalizaron a fondos paralelos como FONDEN y FONDESPA, evitando la supervisión parlamentaria y alimentando las redes de clientelismo.

El sector energético se convirtió tanto en el motor como en la víctima de la captura.

El colapso financiero de PDVSA, cuya producción cayó de 3,5 millones de barriles por día en 1998 a menos de 700.000 en 2023, refleja la extracción sistemática de rentas por parte de las élites. Las decisiones de contratación fueron impulsadas por intereses políticos y personales, con una proliferación de empresas ficticias utilizadas para desviar fondos a través de acuerdos de adquisición y transporte. Las investigaciones internacionales en Estados Unidos, España y Andorra han documentado miles de millones de dólares en activos malversados vinculados a altos funcionarios e intermediarios.

⁸⁴ Monaldi, F., Hernández, I. y De la Rosa, J., El papel de la inversión extranjera directa en las regiones ricas en recursos. El colapso de la industria petrolera venezolana: el papel de los riesgos en la superficie que limitan la IED, Instituto Baker de Políticas Públicas, febrero de 2020.

⁸⁵ Párraga, M. y Guanipa, M., "Las exportaciones de petróleo de Venezuela en 2023 aumentaron, ayudadas por la flexibilización de las sanciones de EE. UU.", Reuters, 3 de enero de 2024.

⁸⁶ Irujo, J.M., and Gil, J., "Petróleos de Venezuela: a colossal theft of 4.2 billion", El País, September 18, 2024.

Una segunda capa de captura del Estado surgió a través del financiamiento extranjero, particularmente de China y Rusia. Entre 2007 y 2016, Venezuela recibió más de USD 60 mil millones en préstamos respaldados por petróleo de bancos estatales chinos, reembolsados a través de envíos de crudo en términos no transparentes. Las empresas rusas, en particular Rosneft, adquirieron participaciones en empresas conjuntas clave y subsidiarias comerciales, lo que les otorgó acceso privilegiado a los flujos de producción y exportación. Estos acuerdos no solo afianzaron la influencia externa, sino que también crearon nuevas vías para el desvío de alquileres y el lavado de dinero.

Hoy en día, las empresas conjuntas con empresas de China, Rusia, Estados Unidos y Europa representan aproximadamente la mitad de la producción, pero siempre bajo el control mayoritario de PDVSA, en un sistema donde los contratos son opacos y la supervisión mínima. Las empresas conjuntas, los contratos, las licencias y las alianzas estratégicas son otorgados por el Ministerio de Hidrocarburos, PDVSA y Camimpeg, una empresa estatal que ha aumentado oficialmente la participación de los militares venezolanos en los sectores petrolero y minero, sin licitación abierta ni divulgación de criterios de selección y términos contractuales. Aunque las leyes mencionan los requisitos de la empresa y el sitio web del ministerio proporciona formularios de muestra, no hay información sobre horarios, solicitantes, empresas adjudicadas o procesos pasados y planificados.

La minería ha seguido una trayectoria paralela. El establecimiento del Arco Minero del Orinoco, un área rica en recursos, en 2016 abrió vastas áreas a la extracción bajo control militar. Los contratos se otorgaron a empresas vinculadas a las élites políticas y de seguridad, a menudo en asociación con empresas rusas y chinas. Se suspendieron las regulaciones ambientales y las exportaciones ilícitas de oro se convirtieron en una fuente crítica de financiamiento del régimen. En efecto, el aparato extractivo del Estado fue reutilizado como un instrumento de supervivencia del régimen, mientras que su autonomía se erosionó por completo y sus rentas se capturaron por completo.

La captura sistémica del sector de hidrocarburos de Venezuela se extiende más allá de la fase de extracción, permeando los segmentos midstream y downstream de la cadena de valor del petróleo y el gas. En midstream, que abarca infraestructura de transporte, almacenamiento y exportación, (PDVSA) retuvo el control exclusivo a través de una estructura integrada verticalmente que fusionó funciones operativas, regulatorias y fiscales. Con el tiempo, esta concentración de autoridad transformó las operaciones logísticas de la compañía en importantes centros de extracción de rentas y clientelismo político. Las subsidiarias de envío y almacenamiento de PDVSA se convirtieron en instrumentos clave para redistribuir las rentas a intermediarios y socios extranjeros con conexiones políticas. Entre 2014 y 2018, la Comisión de Energía y Petróleo de la Asamblea Nacional documentó múltiples casos de esquemas de subfletamento inflados que desviaron los ingresos de exportación a través de empresas intermediarias alineadas con el liderazgo político y las fuerzas de seguridad.

87 Guevara, C., "El apoyo de China al régimen de Maduro: ¿duradero o fugaz?", Atlantic Council, 3 de enero de 2020.

⁸⁸ Transparencia Venezuela, Prácticas de gobernanza que fomentaron la corrupción en PDVSA, abril de 2022.

⁸⁹ Singer, F., "La corrupción desenfrenada en la compañía petrolera nacional de Venezuela pesa sobre la economía", El País, 23 de marzo de 2023.

⁹⁰ Asamblea Nacional de Venezuela, Informe de la Comisión Permanente de Energía y Petróleo sobre Irregularidades en PDVSA Logística y PDV Marina, 2014–2018, Caracas, 2019.

A pesar de la existencia formal de marcos regulatorios bajo la Ley de Hidrocarburos y los estándares de seguridad industrial, la aplicación es mínima, y la Ley Antibloqueo ha legalizado la contratación discrecional que permite a PDVSA tercerizar servicios midstream a través de acuerdos opacos. Los informes documentan frecuentes derrames de petróleo en el lago de Maracaibo, los ríos Guarapiche y Aroa, lo que refleja una supervisión deficiente y negligencia ambiental.

Las sanciones han agravado esta fragilidad: PDVSA no ha publicado estados financieros auditados desde 2016, lo que hace que las tarifas, las operaciones de mezcla y la programación de terminales sean efectivamente opacas. El desempeño de las exportaciones refleja inestabilidad, ya que los envíos cayeron bruscamente cuando se suspendieron las licencias. La combinación de control monopólico, activos envejecidos y volatilidad de las sanciones crea un sistema midstream en el que los riesgos de captura son totales, ya que el acceso y la fijación de precios dependen directamente de decisiones políticas opacas.

En el segmento downstream, la captura del Estado se manifiesta tanto a través de la decadencia institucional como de la instrumentalización de las redes de refinación y minoristas.

PDVSA y sus subsidiarias controlan todos los eslabones de la cadena, desde la refinación hasta la distribución y la venta al por menor, sin dejar espacio para una supervisión o competencia genuina. El Complejo de Refinación de Paraguaná, que alguna vez fue un símbolo de capacidad industrial y uno de los más grandes del mundo, ahora opera muy por debajo de su rendimiento de diseño de 955.000 barriles diarios debido a fallas crónicas en los equipos y falta de inversión. Entre 2000 y 2022, la producción total de refinación de petróleo se desplomó en más del 80%, de 2,75 millones de TJ a solo 498.000 TJ, lo que refleja dos décadas de deterioro estructural tanto en la producción de crudo como en la capacidad de refinación. El colapso no fue meramente técnico: los ingresos de PDVSA se desviaron para sostener redes clientelares, financiar alianzas regionales y mantener privilegios de élite.

Desde 2019, la refinación nacional no ha podido satisfacer ni siquiera una demanda mínima, lo que obliga al régimen a depender de las importaciones de gasolina y diluyentes de Irán y otros aliados autoritarios a través de acuerdos de intercambio opacos. En 2025, surgieron informes de un acuerdo entre PDVSA y la china Concord Petroleum Co. (CCCP) para rehabilitar partes del complejo de Paraguaná. La Ley Antibloqueo de 2020 institucionalizó aún más la opacidad al autorizar a PDVSA y a la empresa militar Camimpeg a eludir por completo los procedimientos de adquisición, otorgándoles total discreción sobre la contratación y la gestión de ingresos.

91 De La Cruz, A., y Correa, H., "La Ley Antibloqueo: Un cambio en el modelo económico de Venezuela", CSIS, 2 de diciembre de 2020.

⁹² Medina, O., "Derrames de la refinería El Palito. Lo que se ve y lo que queda", La Gran Aldea, 31 de agosto de 2024; Transparencia Venezuela, PDVSA dando la espalda a los criterios ESG.

⁹³ Ramírez, R., "El colapso de la industria petrolera venezolana: implicaciones económicas, sociales y políticas", Comentarios 21 de la AII | 52 – Noviembre de 2021, Istituto Affari Internazionali.

⁹⁴ Párraga, M., "Exclusivo: Las exportaciones de petróleo venezolano de Chevron se reducen a la mitad bajo la nueva autorización de EE. UU., dicen las fuentes", Reuters, 23 de septiembre de 2025.

⁹⁵ Guanipa, M., "El principal complejo de refinación de Venezuela funciona al 10% de su capacidad después del cierre de 2 CDU", Reuters, 30 de octubre de 2023.

⁹⁶ Agencia Internacional de Energía, Total de Productos Petrolíferos Refinados en Venezuela 2000-2022.

⁹⁷ Administración de Información Energética de EE. UU., Informe de análisis de país: Venezuela, 8 de febrero de 2024.

⁹⁸ CCCP ha sido un aliado del gobierno venezolano en la comercialización internacional de crudo sancionado.

⁹⁹ El Nacional, "Afirman que Maduro entregó PDVSA a la empresa china Concord Petroleum", 10 de mayo de 2025.

La distribución de combustible en Venezuela está totalmente controlada por el Estado. La Empresa Nacional de Transporte de PDVSA administra la mayoría de las operaciones mayoristas a través de plantas en Bajo Grande, Barquisimeto, Valencia, Puerto La Cruz, Puerto Ordaz y otros centros. La distribución minorista depende de concesiones gubernamentales: alrededor de 1.680 estaciones de servicio privadas y 200 estatales operan solo con autorización de PDVSA. En el suministro de gas, PDVSA Gas Comunal domina el transporte, 82 % por tierra y 18 % por gasoducto, mientras que las empresas estatales regionales manejan alrededor del 65 % de las empresas minoristas y las empresas privadas el 35 % restante. El sistema funciona bajo un estricto control político y una transparencia limitada, dejando la distribución sujeta a un control discrecional en lugar de a la competencia. El precio del combustible también sigue estando muy politizado: la gasolina se vende oficialmente a alrededor de USD 0,50 por litro, mientras que una cuota subsidiada, reservada para funcionarios y grupos vinculados al régimen, cuesta menos de USD 1,50 por 60 litros. Mientras tanto, el esquema de corrupción PDVSA-Crypto expuso la falta de supervisión en el transporte marítimo de petróleo de Venezuela bajo sanciones. Para evadir las restricciones, los directores de PDVSA inicialmente confiaron en los operadores de Rosneft y luego en intermediarios recién creados que vendían crudo a través de métodos opacos: apagar los radares de los buques, transferir carga en el mar, triangular las ventas, ofrecer grandes descuentos y enrutar los pagos a través de bancos rusos. Después de que las sanciones golpearon a los socios rusos, estos intermediarios, muchos sin experiencia en el sector petrolero, continuaron enviando millones de barriles desde las refinerías venezolanas, y los ingresos nunca llegaron a las cuentas de PDVSA. El esquema causó pérdidas de capital estimadas en US \$ 16,69 mil millones.

Bolivia: Nacionalismo de recursos y politización de la extracción

Bolivia presenta una forma más sutil pero estructuralmente similar de captura del Estado, expresada en el lenguaje de la soberanía popular y la redistribución. La nacionalización de los hidrocarburos en 2006 marcó un punto de inflexión, consolidando el control estatal sobre los ingresos del gas a través de YPFB. La compañía fue elevada de operador a regulador y administrador de ingresos, colocando un poder fiscal sin precedentes en manos del ejecutivo. Si bien el gobierno de Morales utilizó estos ingresos para financiar programas sociales e infraestructura, la gobernanza de YPFB se politizó cada vez más. Los nombramientos de alto nivel se determinaban por la lealtad al partido más que por la capacidad técnica; los contratos públicos se adjudicaban habitualmente sin licitación competitiva; y las cuentas de la compañía estaban protegidas del escrutinio público.

100 Voz de América, "PDVSA venezolana toma el control de estaciones de servicio tras subir los precios de la gasolina", 28 de junio de 2020.

¹⁰¹ Contrapunto, "El suministro de gas a nivel nacional disminuyó un 60% tras la explosión en la planta Punta de Mata en Monagas", 25 de noviembre de 2024.

¹⁰² El precio de comercialización interna de los combustibles es fijado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hidrocarburos (Art. 60).

¹⁰³ Transparencia Venezuela, PDVSA-CRYPTO: Un fraude sin precedentes con un tremendo impacto económico y social, octubre de 2023.

¹⁰⁴ Transparencia Venezuela, PDVSA-CRYPTO: Un fraude sin precedentes con un tremendo impacto económico y social, octubre de 2023.

Los escándalos recurrentes, como el caso YPFB-CAMC de 2016, que involucró contratos irregulares con proveedores chinos, expusieron la corrupción sistémica dentro de la cadena de compras.

YPFB ejerce un control casi total sobre la exploración y la producción, con empresas conjuntas que involucran a Petrobras, Repsol y TotalEnergies que operan bajo su paraguas. Sin embargo, la producción ha disminuido drásticamente: el gas natural promedió 31,6 millones de metros cúbicos por día en 2024, una disminución del 12,6% con respecto a 2023. La producción de petróleo es marginal y, aunque en 2024 se anunciaron descubrimientos como Mayaya, estimado en 1,7 billones de pies cúbicos, aún no están contribuyendo al suministro. Esta disminución se deriva de la interrupción del ciclo reservas-producción-exportación-reposición: los campos de gas más grandes de Bolivia fueron descubiertos gracias a las inversiones exploratorias realizadas antes de la nacionalización de 2006, pero las políticas posteriores priorizaron las ganancias fiscales a corto plazo y obligaron a los operadores extranjeros a renegociar contratos, desalentando la reinversión. Como resultado, las reservas no se han repuesto y las exportaciones a Brasil y Argentina, que alguna vez fueron los principales mercados de Bolivia, han caído constantemente desde su pico de 2014. Bolivia se convirtió en un importador neto de energía en 2022.

El colapso de la calidad del gobierno corporativo de la empresa ha sido ignorado en gran medida por el partido gobernante MAS, ya que el control sobre los ingresos de YPFB ha permitido al partido gobernante mantener coaliciones sociales y dominio electoral. Las filiales locales de la empresa se convirtieron en instrumentos de patrocinio regional, financiando proyectos municipales e influyendo en las elecciones locales. A pesar de los ingresos récord del gas durante el auge de las materias primas, la inversión en exploración y mantenimiento se retrasó, lo que llevó a una disminución de la producción después de

2014.

El sector minero exhibe patrones comparables. La empresa minera estatal COMIBOL sigue estando subdesarrollada y políticamente subordinada, mientras que el sector minero cooperativo opera como un electorado político semiautónomo. Los sucesivos gobiernos han tolerado las prácticas mineras informales a cambio de apoyo político, incluso después de conflictos violentos como el asesinato en 2016 del viceministro Illanes por mineros cooperativos que protestaban contra la regulación.

Los ambiciosos planes del país para industrializar sus reservas de litio en el Salar de Uyuni han introducido una nueva capa de vulnerabilidad. Las asociaciones del gobierno con empresas chinas y rusas, incluidas CATL, Xinjiang TBEA Group y Rosatom, han involucrado términos contractuales opacos y

¹⁰⁵ BBC, "El ex amante del presidente Morales de Bolivia retenido en una investigación de corrupción", 26 de febrero de 2016.

¹⁰⁶ World Energy News, "YPFB de Bolivia y otros operadores inyectarán casi \$ 704 millones en proyectos petroleros este año", 25 de febrero de 2025.

¹⁰⁷ Belmonte, M.A., "Bolivia produjo 29,30 millones de metros cúbicos de gas por día en diciembre, uno de los niveles más bajos en 15 años", *Visión* 360, 15 de enero de 2025.

¹⁰⁸ BNamericas, "Proyecciones de la producción de gas natural de Bolivia", 10 de marzo de 2025.

¹⁰⁹ Argus News, "El descubrimiento de gas podría extender la vida de exportación de Bolivia", 22 de julio de 2024.

¹¹⁰ Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. "Producción de hidrocarburos Bolivia 1990-2024 (2025-2029 pronóstico)". en las reformas de "capitalización" de la década de 1990, Bolivia atrajo importantes inversiones downstream y midstream (por ejemplo, gasoductos Enron-Shell), lo que permitió un acuerdo de suministro de gas de 40 años con Brasil. Hoy, las exportaciones a Brasil son solo la mitad de su pico de 2014.

¹¹¹ Gumucio, J. y Dunn, J., ¿Cuál es la verdad sobre las importaciones de combustible? Más preguntas que respuestas, Fundación Milenio, abril de 2025.

participación local limitada. Si bien se presentan como pasos hacia la soberanía tecnológica, estos acuerdos replican los mismos patrones discrecionales que también han definido la gobernanza de hidrocarburos de Bolivia.

Tanto en hidrocarburos como en minería, el modelo boliviano de desarrollo dirigido por el Estado ha difuminado la línea entre nacionalización y politización. La centralización de las rentas ha mejorado la redistribución a corto plazo pero ha debilitado la integridad institucional, dejando a los sectores extractivos expuestos tanto a la captura interna como a la dependencia externa.

En el segmento midstream, la red de gasoductos y transporte de gas también se concentra en manos del Estado a través de YPFB, que controla YPFB Transporte y el operador transfronterizo clave Gas TransBoliviano, nacionalizado de Transredes en 2008. YPFB Transporte administra todo el sistema de oleoductos y gasoductos del país para su distribución nacional, mientras que YPFB Logística posee y opera todas las instalaciones de almacenamiento. Además, YPFB tiene una participación mayoritaria en Gas TransBoliviano (GTB), que opera el principal gasoducto de exportación a Brasil, reforzando su dominio en todas las funciones de transporte y almacenamiento. El sistema está completamente basado en oleoductos, ya que Bolivia carece de terminales marítimas o rutas de transporte alternativas, lo que hace que la gobernanza de los oleoductos sea especialmente crítica.

El sistema del país se conecta tanto con Argentina como con Brasil, con una capacidad de diseño de alrededor de 32 millones de metros cúbicos por día. Con la caída de la oferta, el país está tratando de reposicionarse como un centro de tránsito, autorizando flujos de gas argentino hacia Brasil a través de gasoductos existentes operados por consorcios internacionales como TotalEnergies y Grupo Matrix Energia.

No hay acceso abierto a la infraestructura de transporte, y los aranceles, diferenciados por destino para el consumo interno y las exportaciones, se establecen administrativamente sin puntos de referencia transparentes. Desde la Ley de Hidrocarburos de 2005 y la Constitución de 2009, el monopolio legal de YPFB se ha afianzado, reduciendo la supervisión efectiva y dejando al sistema vulnerable al favoritismo regulatorio, la opacidad y la responsabilidad limitada en la fijación de precios y el acceso a la infraestructura. Esta combinación de propiedad concentrada, disminución del apalancamiento interno y opacidad en los acuerdos transfronterizos deja a Bolivia altamente expuesta a la extracción discrecional de rentas.

El sector downstream es más pequeño pero sigue la misma lógica centralizada. Desde la nacionalización de las refinerías de Petrobras en 2007, YPFB ha monopolizado la refinación, la industrialización y la distribución nacional bajo la Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005 y el decreto de nacionalización de 2006. YPFB Refinación ahora opera las dos principales refinerías del país, Gualberto Villarroel (Cochabamba) y Guillermo Elder Bell (Santa Cruz), mientras que la única planta privada, Oro Negro, vende toda su producción a YPFB. La nacionalización de los hidrocarburos detuvo la inversión exploratoria, columna vertebral de la producción,

¹¹² S&P Global, "El gobierno toma el control de la empresa de transporte de gas en Bolivia", 8 de junio de 2008.

¹¹³ Argus Media, "Se expanden los planes de integración del gas de América del Sur", 8 de septiembre de 2025.

¹¹⁴ Elliott, L., "Brasil y Argentina firman acuerdo con YPFB de Bolivia para transportar gas de Vaca Muerta", Reuters, 27 de mayo de 2025.

¹¹⁵ Reuters, "Petrobras entrega el control de las refinerías a Bolivia", 10 de agosto de 2007.

las exportaciones y los ingresos fiscales, destruyendo la confianza internacional en Bolivia, una confianza que aún no se ha recuperado debido a los persistentes riesgos de expropiación, reversiones regulatorias y nuevas nacionalizaciones.

Los productos refinados como la gasolina, el diésel y el GLP se producen en volúmenes decrecientes a medida que cae la producción de petróleo, lo que deja gran parte de la capacidad de refinación de Bolivia subutilizada y obliga a importar aproximadamente el 80% del diésel y el 50% de las necesidades de gasolina del país. Los precios son fijados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y subsidiados hasta en un 70%, una política políticamente motivada que tensiona las finanzas públicas y distorsiona los mercados. YPFB sigue siendo el mayorista exclusivo y controla todos los oleoductos e instalaciones de almacenamiento a través de YPFB Transporte e YPFB Logística, mientras que la distribución minorista opera bajo concesiones gubernamentales. Esta estructura opaca e integrada verticalmente, reforzada por la compra obligatoria de combustible por parte de las instituciones públicas, refleja patrones más amplios de captura del Estado, donde el control monopólico y la discreción administrativa permiten la extracción de rentas y la asignación politizada de los recursos energéticos, lo que en última instancia socava la seguridad energética a largo plazo.

México: Dominio estatal duradero y repolitización de la energía

El sector energético de México refleja la paradoja de la liberalización parcial dentro de una estructura duradera de control estatal. La petrolera Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la eléctrica Comisión Federal de Electricidad (CFE) siguen siendo los nodos centrales a través de los cuales se ejerce el poder político y fiscal. Juntos, representan casi el 10 por ciento del PIB, más de una cuarta parte de los ingresos estatales y una parte descomunal de la deuda pública.

PEMEX sigue siendo el operador upstream dominante en México, produciendo alrededor de 1.6 millones de barriles por día (mb/d) de petróleo crudo y líquidos a mediados de 2025, mientras que la producción de gas natural ha sido de alrededor de 3.6 mil millones de pies cúbicos por día (Bcf/d). Aunque las empresas privadas obtuvieron acceso a posibles campos petroleros durante las rondas de licitación de 2015-2018, como las de la superficie de Zama y Trion, la participación privada en el sector petrolero sigue dependiendo de PEMEX como guardián.

¹¹⁶ Cosío, H.del G. "La Situación Energética en Bolivia (ARI)", Real Instituto Elcano, 10 de noviembre de 2008.

¹¹⁷ Inversión Extranjera Directa Latinoamericana "Por qué nadie se atreve a invertir en Bolivia" noviembre 9, 2024

¹¹⁸ Reuters, "Bolivia intercambia ministro de energía e hidrocarburos en medio de la crisis del combustible", 13 de agosto de 2024.

¹¹⁹ El gobierno nacional asigna alrededor de \$ 2 mil millones a los subsidios a la gasolina y el diesel, de los cuales aproximadamente \$ 600 millones se pierden anualmente debido al contrabando de combustible a través de las fronteras. Bna mericas, "Bolivia gasta 2 mil millones de dólares en subsidios a los combustibles, pero pierde 600 millones de dólares en contrabando", 9 de agosto de 2024.

¹²⁰ PEMEX, "Resultados del Segundo Trimestre 2025", 28 de julio de 2025.

¹²¹ Estas rondas de licitación fueron canceladas posteriormente por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

¹²² Argus Media, "Talos llega a un acuerdo de Zama con Pemex: Actualización", 29 de marzo de 2022, en 2017 Talos Energy con Premier Oil y Sierra Oil & Gas (luego adquirida por Wintershall Dea) descubrió hasta 950mn de boe en Zama en el Bloque 7, adyacente a Pemex. Después de años de conversaciones fallidas, la Secretaría de Energía de México nombró a Pemex operador en julio. Es importante señalar que Wintershall Dea es una empresa alemana de gas y petróleo con una participación significativa en manos de LetterOne, cuyo principal propietario es el empresario ruso y considerado oligarca, Mikhail Fridman.

La reforma energética de 2013 introducida bajo el presidente Peña Nieto buscó abrir los mercados de hidrocarburos y energía a inversionistas privados y extranjeros, al tiempo que preservaba a PEMEX y CFE como actores dominantes. Inicialmente, la reforma estimuló la transparencia en la concesión de licencias y la licitación competitiva. Sin embargo, muchas de sus salvaguardas se erosionaron después de 2018, cuando la administración de López Obrador reafirmó el control político sobre el sector. El gobierno suspendió nuevas rondas de exploración, redujo la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y canalizó la inversión pública hacia los proyectos de refinación de PEMEX, incluida la refinería de Dos Bocas, que ha estado marcada por sobre costos y adquisiciones opacas.

La concentración estructural refuerza la captura regulatoria del sector petrolero, ya que los nombramientos políticos en los organismos de supervisión a menudo privilegian las decisiones de PEMEX incluso cuando entran en conflicto con los mejores estándares de gobernanza. Los grupos del crimen organizado explotan la débil supervisión para llevar a cabo el robo de combustible a gran escala ("huachicol"), facilitado por la filtración de datos operativos por parte de personas con información privilegiada, lo que ha causado repetidos accidentes en las regiones productoras.

La gobernanza de PEMEX refleja también décadas de politización. La compañía opera bajo una alta deuda, que supera los USD 100 mil millones, lo que la convierte en el productor de petróleo más endeudado del mundo, que ha enfrentado pérdidas operativas persistentes. Los procesos de adquisición con frecuencia están exentos de licitación competitiva bajo justificaciones de "seguridad nacional", y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México ha identificado repetidamente tres fallas recurrentes de gobernanza en el sistema de refinación de PEMEX: (i) ineficiencias técnicas, incluidos retrasos crónicos en el mantenimiento, paradas no planificadas y desajustes entre el crudo y la pizarra que reducen la productividad; ii) irregularidades en la contratación, como deficiencias en el control y pagos deficientes en proyectos de mantenimiento y rehabilitación; y (iii) fallas sistémicas de gobernanza, donde las decisiones operativas y de adquisición responden a estándares políticos en lugar de eficientes.

El caso de corrupción "Estafa Maestra" de 2017 reveló el desvío de fondos públicos a través de empresas fantasma y universidades, varias vinculadas a contratos de PEMEX. A pesar de las reformas para mejorar la transparencia, el sistema de adquisiciones de la empresa sigue fragmentado, con una trazabilidad digital limitada y sanciones por incumplimiento débiles.

123 Grustein, M., "De guardianes del mercado a guardianes del monopolio: captura regulatoria en el sector energético de México", Instituto Baker de Políticas Públicas, 10 de diciembre de 2024.

¹²⁴ Franco, E., Martínez, C. y Flores, I., "Robo de petróleo y violencia en México", *Revista de Política en América Latina*, 15(2), 2023, pp. 217-236.

¹²⁵ Reuters, "Autoridades mexicanas descubren minirrefinería clandestina en represión del comercio ilegal de hidrocarburos", 20 de junio de 2025.

¹²⁶ Hernández, J.I., "Pemex está en una encrucijada", *Americas Quarterly*, 28 de julio de 2025.

¹²⁷ Auditoría Superior de la Federación, "Pemex Transformación Industrial. Programa de Rehabilitaciones del Sistema Nacional de Refinación: Auditoría De Cumplimiento: 20216-90T9M-19-0219-2022"; Auditoría Superior de la Federación, "Pemex Transformación Industrial. Erogaciones por Mantenimiento en Refinerías: Auditoría De Cumplimiento: 2020-6-90T9M-19-0430-2021".

¹²⁸ Lakhani, N., "Cómo un estado mexicano desvió millones, y una reportera arriesgó su vida para exponerlo", *The Guardian*, 31 de mayo de 2023.

El sector eléctrico muestra tendencias similares. El gobierno ha priorizado el dominio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sobre los productores privados de energías renovables, reduciendo los incentivos regulatorios y creando incertidumbre legal. Este cambio, justificado como soberanía energética, ha repolitizado la gobernanza de la electricidad, debilitado la inversión y consolidado la distribución de rentas a través de intermediarios vinculados al Estado.

La gobernanza minera presenta un desafío paralelo. Aunque en gran parte privatizado desde la década de 1990, el sector opera bajo un marco regulatorio que favorece a los conglomerados establecidos con estrechos vínculos políticos y la supervisión ambiental y social es mínima. La limitada capacidad del Estado para regular los proyectos extractivos, especialmente en los estados del norte afectados por el crimen organizado, crea condiciones en las que coexisten tanto la captura privada como la criminal.

En el sector midstream de México, por el lado del gas, el operador nacional CENAGAS administra SISTRANGAS, una red de gasoductos estructurada como un sistema de acceso abierto en el que terceros pueden contratar capacidad a través de "temporadas abiertas" competitivas. Este marco, supervisado por la Secretaría de Energía (SENER), permite la integración de líneas estatales y privadas en un solo sistema.

Sin embargo, la red de combustibles líquidos sigue concentrada en PEMEX Logística, que lucha bajo presiones presupuestarias y operativas. Esta concentración se extiende a la logística y distribución downstream, donde la integración vertical histórica de Pemex ha creado entornos propensos a la opacidad y la contratación preferencial. Los escándalos de corrupción, como el caso Rovirosa-Ávila, revelaron cómo los funcionarios aceptaron sobornos para obtener ventajas en las adquisiciones y evadir auditorías, lo que subraya las vulnerabilidades de la gobernanza.

La expansión del almacenamiento y las interconexiones de importación se han vuelto polémicas, y algunos informes señalan que los inversionistas privados que proponen nuevas terminales de almacenamiento han enfrentado demoras y un trato discriminatorio en comparación con Pemex. Sobre todo, el midstream de México enfrenta una vulnerabilidad distinta: el robo de combustible a gran escala, o "huachicol", que obliga a la vigilancia militarizada de los oleoductos y ha interrumpido repetidamente los flujos, aumentando los costos y los riesgos para los operadores. Estas redes de combustible del mercado negro, que a menudo operan en connivencia con personas con información privilegiada de la empresa, difuminan la línea entre los riesgos de captura midstream y downstream, alimentando una economía paralela de gasolina y diésel que socava tanto la transparencia

¹²⁹ Transparencia Internacional, "Riesgos de corrupción en las adjudicaciones de concesiones mineras en México", marzo de 2022.

¹³⁰ Si bien México tiene regulaciones para la minería, persisten importantes debilidades en la implementación, especialmente en lo que respecta a las salvaguardias ambientales y sociales. IGF, "Evaluación del Marco de Políticas Mineras: México", abril de 2022.

¹³¹ Todd, F. et al., *Minería 2025: México*, Chambers and Partners, 23 de enero de 2025.

¹³² Prud'homme, E., "Cena Abre Season Landmark Win for Mexico Natural Gas Market -Column", *Natural Gas Intelligence*, 19 de enero de 2024.

¹³³ PEMEX, "Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos el 29 de abril de 2025", 29 de abril de 2025.

¹³⁴ Departamento de Justicia de EE. UU., "Dos ciudadanos mexicanos acusados de sobornar a funcionarios estatales de energía", 11 de agosto de 2025.

¹³⁵ Alonzo, L., Almeida-Covarrubias, B. y Ramos, C., "Desafíos de la política pública de México sobre almacenamiento mínimo de productos petrolíferos", Mayer Brown, 2020.

¹³⁶ International Crises Group, "Keeping Oil from the Fire: Tackling Mexico's Fuel Theft Racket", 25 de marzo de 2022.

y seguridad pública. Si bien el diseño regulatorio formal es más abierto y pluralista que en Bolivia o Venezuela, estas persistentes amenazas a la seguridad y el dominio político de PEMEX en la logística petrolera hacen que las vulnerabilidades de captura sean tangibles en la práctica.

El sector downstream sigue firmemente dominado por PEMEX. Las seis refinerías heredadas de la compañía operaron en 2024 con una utilización de alrededor del 53,7% (aproximadamente 906 Mb/d de rendimiento), aunque la nueva refinería Olmeca funciona a aproximadamente el 80% de su capacidad.

Aunque los marcos regulatorios permiten nominalmente la inversión privada en almacenamiento y distribución, las empresas privadas han enfrentado demoras discriminatorias en la obtención de permisos o acceso a terminales. En la práctica, la integración vertical de PEMEX y la dependencia fiscal de las transferencias gubernamentales han creado un sistema estructuralmente capturado en el que la Entidad Fiscalizadora Superior (ASF) de México informa tres fallas recurrentes de gobernanza en el sistema de refinación de PEMEX: ineficiencias técnicas, incluidos retrasos crónicos en el mantenimiento, cierres no planificados y desajustes entre el crudo y la pizarra que reducen la productividad; irregularidades en la contratación, como deficiencias de control y pagos deficientes en proyectos de mantenimiento y rehabilitación; y fallas sistémicas de gobernanza, donde las decisiones operativas y de adquisiciones no están moldeadas por estándares de eficiencia política.

Organismos reguladores como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) han enfrentado la interferencia del ejecutivo, lo que ha debilitado la supervisión y la independencia institucional. Por lo tanto, si bien el downstream de México es legalmente competitivo, en la práctica opera como un enclave monopolístico donde se cruzan la opacidad, el clientelismo y la infiltración criminal.

Argentina: Inestabilidad regulatoria y la captura de rentas federales

La gobernanza de la industria extractiva de Argentina combina una amplia intervención estatal con una autoridad federal fragmentada. El sector energético, anclado por YPF, ha oscilado entre la privatización y la renacionalización, lo que refleja el cambio de prioridades ideológicas y fiscales. En 2012, YPF se convirtió en una empresa híbrida, 51 por ciento de propiedad estatal y 49 por ciento de cotización pública, encargada simultáneamente de funciones comerciales y políticas. Esta dualidad ha convertido a YPF en un canal principal de influencia política.

Nombramientos de la junta

137 América Economía, "46% de su capacidad instalada", 29 de enero de 2025.

¹³⁸ Reuters, "El presidente mexicano dice que la nueva refinería de Pemex funciona a aproximadamente el 80% de su capacidad", 10 de octubre de 2024.

¹³⁹ Alonzo, L., Almeida-Covarrubias, B. y Ramos, C., "Desafíos de la política pública de México sobre almacenamiento mínimo de productos petrolíferos", Mayer Brown, 2020.

¹⁴⁰ Auditoría Superior de la Federación, "Pemex Transformación Industrial. Programa de Rehabilitaciones del Sistema Nacional de Refinación: Auditoría De Cumplimiento: 20216-90T9M-19-0219-2022"; Auditoría Superior de la Federación "Pemex Transformación Industrial. Erogaciones por Mantenimiento en Refinerías: Auditoría De Cumplimiento: 2020-6-90T9M-19-0430-2021".

¹⁴¹ Grustein, M., "De guardianes del mercado a guardianes del monopolio: captura regulatoria en el sector energético de México", Instituto Baker de Políticas Públicas, 10 de diciembre de 2024.

Siga los cambios en el gobierno y las decisiones clave sobre precios, permisos de exportación e inversión se alineen con los ciclos fiscales en lugar de la estrategia corporativa.

Aunque YPF es el operador líder, empresas privadas como Pan American Energy, Chevron, Shell/Raízen, Vista y Tecpetrol son fundamentales para el desarrollo del esquisto de Vaca Muerta. Vaca Muerta ahora representa el 70% de la producción de gas natural de Argentina. Además, la producción nacional de petróleo alcanzó uno de sus niveles más altos registrados, con 738.000 barriles diarios en septiembre de 2024. La inversión en exploración y producción alcanzó un récord de 12.800 millones de dólares en 2023, con un 76% concentrado en Vaca Muerta.

YPF también ha desinvertido 55 activos maduros a empresas locales más pequeñas para consolidar su enfoque en el esquisto, mientras que los proyectos de infraestructura estratégica, en particular el gasoducto Vaca Muerta planificado por \$ 3 mil millones y las empresas de exportación de GNL con PAE, YPF, Pampa Energía, Harbour Energy y Golar LNG, reforzarán aún más el papel de los hidrocarburos no convencionales como el principal motor de exportación de energía de Argentina. Sin embargo, la asignación de contratos de producción y regalías provinciales implica negociaciones opacas entre YPF, el gobierno federal y los gobernadores provinciales, cada uno de los cuales utiliza el control sobre los recursos para asegurar alianzas políticas.

El federalismo fiscal de Argentina ha magnificado los riesgos de captura del Estado. Las provincias conservan la propiedad de los recursos del subsuelo, lo que otorga a las autoridades locales una discreción sustancial sobre las concesiones mineras y petroleras. Esto ha fomentado redes clientelares entre las élites provinciales, las agencias estatales y los inversores privados. En Neuquén, por ejemplo, la distribución de regalías se ha utilizado para financiar el clientelismo político, mientras que el monitoreo ambiental sigue siendo insuficiente y subordinado a los intereses políticos.

La gobernanza minera refleja tensiones estructurales similares. La rápida expansión de la extracción de litio en Jujuy, Salta y Catamarca ha atraído importantes inversiones extranjeras, particularmente de empresas chinas y surcoreanas. Sin embargo, los términos del contrato, las normas ambientales y los mecanismos de participación en los beneficios se negocian bilateralmente entre las provincias y los inversores, a menudo sin supervisión nacional. Esta estructura descentralizada crea una captura fragmentada, donde las élites locales monopolizan su acceso a las rentas mientras que las instituciones nacionales carecen de la autoridad o la capacidad para hacer cumplir la transparencia.

La interacción entre la politización de YPF y la captura provincial ha creado un sistema de extracción de rentas de varios niveles. Regímenes de subvenciones para la producción de gas y la fijación de precios de los combustibles, como el Plan Gas y precios minoristas controlados,

¹⁴² Administración de Información Energética de EE. UU., "La producción de petróleo crudo y gas natural de Argentina cerca de máximos históricos", 5 de diciembre de 2024.

¹⁴³ Administración de Información Energética de EE. UU., "La producción de petróleo crudo y gas natural de Argentina cerca de máximos históricos" 5 de diciembre de 2024.

¹⁴⁴ Ojeda, A., "Vaca Muerta representa el 76% de las inversiones en hidrocarburos del país", Más Energía, 26 de mayo de 2025.

¹⁴⁵ Infobae "YPF inició el proceso de venta de 55 campos de petróleo y gas para enfocarse en Vaca Muerta". 7 de abril de 2024.

¹⁴⁶ Mundo Marítimo, "Comienza la construcción del gasoducto de mayor capacidad de Argentina, que permitirá la exportación de la producción de GNL desde Vaca Muerta", 19 de junio de 2025.

¹⁴⁷ Índice de Transformación BTI, Informe País Argentina 2024.

redistribuir los fondos entre las circunscripciones políticas en lugar de según la eficiencia o la necesidad. Estas prácticas han afianzado los desequilibrios fiscales y desalentado la competencia privada, reforzando la dependencia de los gobiernos nacionales y subnacionales de los ingresos extractivos.

El sector energético midstream en Argentina presenta un panorama más plural y dinámico. En el transporte de gas natural, dos empresas privadas, TGS y TGN, operan gasoductos de larga distancia en régimen de concesión, supervisados por el regulador ENARGAS. Juntas, TGS (9.248 km) y TGN (6.806 km) manejan la columna vertebral del sistema, con participaciones mayoritarias en manos de grupos empresariales locales como Techint y Pampa Energía, y también operan nuevas infraestructuras estratégicas como el gasoducto Néstor Kirchner, inaugurado en 2023.

Por el lado del petróleo, Oldelval, un consorcio que incluye a YPF (37%), ExxonMobil (21%), Chevron (14%), PAE (11,9%), Pluspetrol (11,9%) y Tecpetrol y Pampa Energía (2,1% cada una), administra el principal sistema de oleoductos de Argentina. Transporta por sí sola casi toda la producción de Vaca Muerta y aproximadamente la mitad del crudo de Argentina. YPF controla en términos más generales cerca del 60% de la capacidad total de gasoductos en el país, lo que subraya la persistente concentración de la propiedad en manos del Estado a pesar de la presencia de operadores privados.

Se está desplegando rápidamente nueva infraestructura, desde la reversión del Gasoducto Norte para transportar gas de esquisto hacia el norte, hasta el gasoducto de crudo Vaca Muerta Sur y los proyectos de GNL de Argentina diseñados para anclar las exportaciones. Estos proyectos se desarrollan en un contexto regulatorio cambiante: los decretos 2024-25 del presidente Milei y la Ley de Bases establecieron un nuevo marco destinado a la privatización de algunas empresas estatales, la flexibilización de las leyes laborales y un nuevo esquema de incentivos a la inversión extranjera. En comparación con sus vecinos, el sector midstream de Argentina tiene una mayor transparencia a través de la divulgación de información de las empresas y la supervisión regulatoria, aunque persisten los riesgos en torno a la politización de las políticas tarifarias y la dependencia de unos pocos corredores críticos.

¹⁴⁸ Infobae, "Las dos principales empresas de transporte de gas del país han solicitado una prórroga de 20 años de sus concesiones", 21 de octubre de 2024.

¹⁴⁹ Bloomberg, "Gasoducto Néstor Kirchner: orígenes, mapa y lo que se necesita para su completa finalización", 10 de julio de 2023.

¹⁵⁰ EnergíaOn, "Vaca Muerta: Oldeval sale al mercado en busca de fondos para ampliar el transporte de petróleo", 31 de mayo de 2023.

¹⁵¹ EconoJournal, "Oldelval agrega 20.000 barriles de crudo por día a su capacidad de transporte", 1 de octubre de 2023.

¹⁵² Administración de Información Energética de EE. UU., Informe de análisis de país: Argentina, 17 de octubre de 2024.

¹⁵³ Global Energy Monitor, "Gasoducto Norte Gas Pipeline", 19 de septiembre de 2025.

¹⁵⁴ Global Energy Monitor, "Oleoducto Vaca Muerta Sur", 18 de septiembre de 2025.

¹⁵⁵ Eni, "Eni e YPF firman acuerdo para participar en el proyecto Argentina LNG", 6 de junio de 2025.

¹⁵⁶ Buenos Aires Times, "Las reformas clave de Milei, la Ley de Bases y el paquete fiscal, se convierten en ley en Argentina", 8 de julio de 2024.

Argentina se diferencia de sus vecinos porque tiene un panorama mucho más plural y competitivo, incluso cuando el estado conserva una influencia considerable a través de YPF, que opera más de la mitad de la capacidad total de refinación del país. Las principales refinerías juntas proporcionan aproximadamente 580-650 kb/d de capacidad, y solo La Plata representa alrededor del 30%. La utilización de refinación de Argentina se ha mantenido relativamente alta, con un promedio de alrededor del 89% en 2023, incluso cuando la producción de petróleo crudo fluctuó en las últimas dos décadas. A pesar de este alto nivel de eficiencia, las refinerías nacionales aún satisfacen solo alrededor del 80% de la demanda nacional, lo que deja al país dependiente de la gasolina y el diésel importados para llenar los vacíos de suministro.

Si bien el papel dominante de YPF garantiza el apalancamiento estatal, las empresas privadas y de propiedad mixta como los líderes del mercado downstream Axion Energy, Pan American Energy SL, Pampa Energia SA, Raizen SA, participan activamente en la refinación y la venta al por menor. Esta estructura plural le da a Argentina una mayor diversidad aguas abajo que sus pares regionales, aunque las persistentes limitaciones logísticas y la interferencia política continúan reforzando el poder discrecional del Estado sobre el sector.

Mejora del gobierno corporativo de las empresas estatales

La aplicación comparativa de las Líneas Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas Estatales en las cuatro empresas nacionales de hidrocarburos: PEMEX en México, YPFB en Bolivia, PDVSA en Venezuela e YPF en Argentina, revela un gradiente de madurez de gobierno estrechamente alineado con la calidad institucional, la disciplina fiscal y la claridad de propiedad en cada país. La aplicación de las Directrices de la OCDE proporciona un marco analítico sólido para evaluar las vulnerabilidades de la gobernanza en las empresas estatales de energía de América Latina.

Estas empresas revelan desviaciones crónicas de los estándares de la OCDE, que refuerzan las vulnerabilidades sistémicas de captura estatal. Los marcos institucionales de los países, por otro lado, refuerzan la concentración del mercado. Los organismos reguladores que son independientes solo en el papel, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de México, el ENARGAS y ENRE de Argentina, o la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de Bolivia, se ven constantemente debilitados, politizados o eludidos por leyes excepcionales y discreción ejecutiva.

Las cuatro empresas estatales justifican la propiedad estatal principalmente por motivos de soberanía y seguridad energética. Sin embargo, solo YPF muestra una alineación parcial con los estándares de la OCDE, ya que la Ley 26.741 (2012) de Argentina proporciona una base legal moderna complementada con la transparencia de las empresas que cotizan en bolsa, a pesar de que aún carece de una política de propiedad unificada y una revisión gubernamental sistemática.

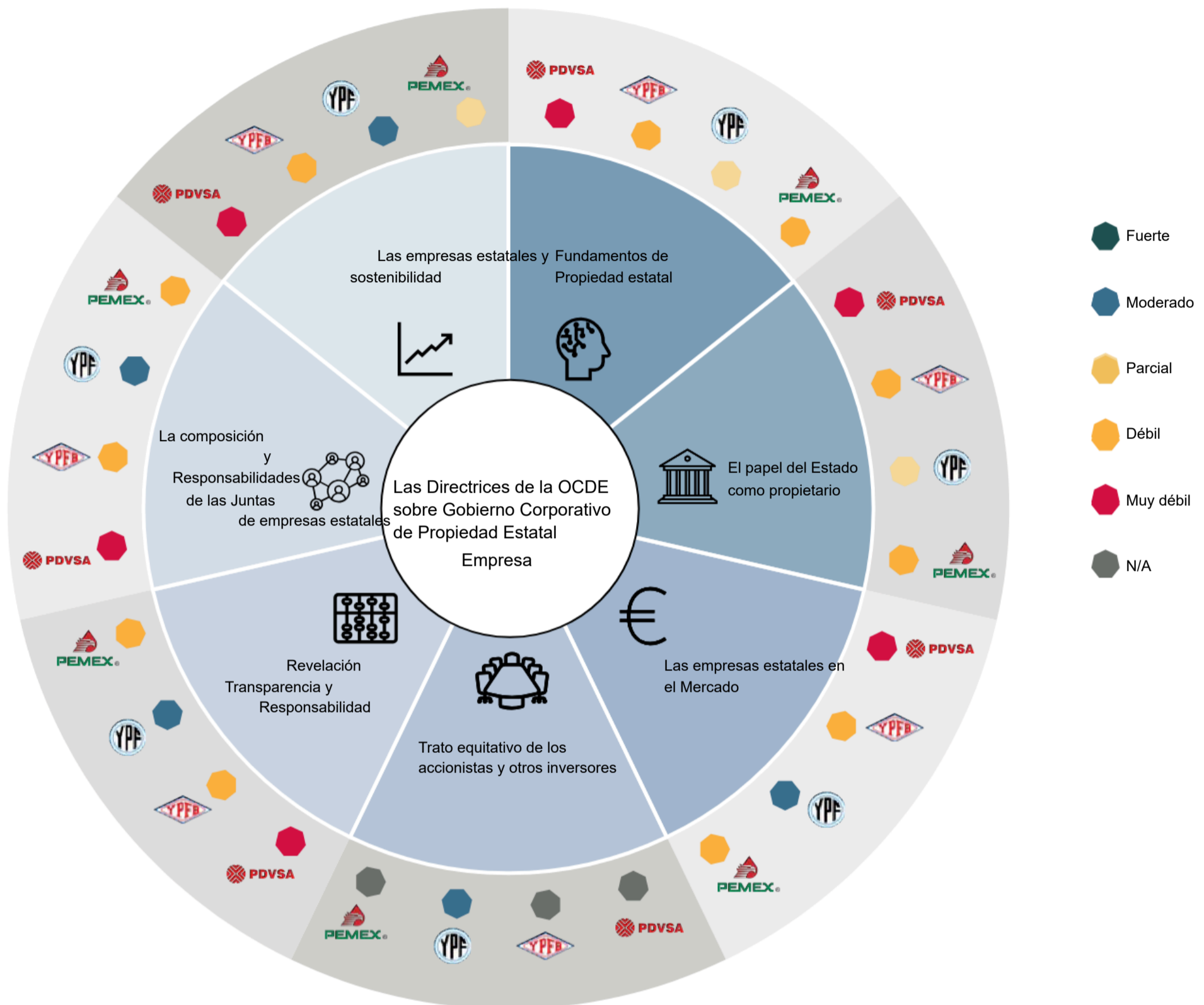
¹⁵⁷ Administración de Información Energética de EE. UU., Informe de análisis de país: Argentina, 17 de octubre de 2024.

¹⁵⁸ Administración de Información Energética de EE. UU., Informe de análisis de país: Argentina, 17 de octubre de 2024.

¹⁵⁹ Mordor Intelligence, "Análisis del tamaño y la participación del mercado downstream de petróleo y gas de Argentina: tendencias y pronósticos de crecimiento (2025 - 2030)".

¹⁶⁰ Con el fin de realizar una evaluación inicial del cumplimiento de las Directrices de la OCDE por parte de las cuatro empresas analizadas, hemos aplicado una escala cualitativa con las siguientes categorías: muy débil, débil, parcial, moderada y fuerte.

Figura 13. Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas Estatales



Fuente: CDS basado en las Directrices de la OCDE.

En contraste, PEMEX e YPFB muestran marcos de gobernanza igualmente débiles: ambos operan sin una Política de Propiedad Estatal consolidada, bajo supervisión ministerial fragmentada (SENER y SHCP en México; COSEEP y OFEP en Bolivia), y siguen siendo impulsados en gran medida por imperativos fiscales o políticos más que por la creación de valor a largo plazo. PDVSA representa el caso más débil de gobierno corporativo, con propiedad arraigada en cláusulas constitucionales de "soberanía" y administrada a través de la Ley Antibloqueo, que permite un control presidencial opaco y discrecional desprovisto de objetivos medibles o mecanismos de rendición de cuentas.

¹⁶¹ De La Cruz, A., y Correa, H., "La Ley Antibloqueo: Un cambio en el modelo económico de Venezuela", CSIS, 2 de diciembre de 2020.

En términos de condiciones de mercado y neutralidad competitiva, solo YPF demuestra un alineamiento moderado, manteniendo prácticas relativamente consistentes con el mercado a través de sus cotizaciones bursátiles y acceso a financiamiento comercial, incluso cuando la transparencia de las adquisiciones y los informes de obligaciones de servicio público (OSP) siguen siendo incompletos. Tanto PEMEX como YPFB no han mantenido la neutralidad del gobierno corporativo, ya que sus políticas están moldeadas por precios impulsados por subsidios, límites regulatorios borrosos y trato fiscal preferencial. Al mismo tiempo, PDVSA opera en un mercado discrecional no competitivo dominado por funciones parafiscales, secretismo y contratación ad-hoc.

La divulgación, la rendición de cuentas y la gobernanza de la junta siguen un patrón similar. Las brechas de transparencia en todos los casos reflejan la ausencia de marcos claros de propiedad. YPF cumple con los estándares internacionales de informes con auditorías independientes y comités de supervisión de riesgos en funcionamiento. Por el contrario, PEMEX e YPFB cumplen solo con los requisitos contables básicos, ya que carecen de divulgación integrada, monitoreo del desempeño a nivel de propiedad y supervisión estratégica. PDVSA no ha publicado cuentas auditadas desde 2016 y sigue arraigada en la opacidad sistémica, reforzada por la ley. Las estructuras de la junta refuerzan aún más esta divergencia: la junta de YPF es la única que se aproxima a los principios de la OCDE, con comités definidos y evaluaciones periódicas, aunque persiste la influencia política; PEMEX e YPFB siguen dominados políticamente; y la junta directiva de PDVSA está completamente subordinada al Ejecutivo y a los oficiales militares.

La gobernanza de la sostenibilidad revela las brechas más amplias. YPF demuestra una alineación moderada a través de la integración de ESG a nivel de directorio, marcos de gestión de riesgos y prácticas de informes verificadas, mientras que PEMEX solo ha integrado parcialmente las consideraciones de sostenibilidad, con una ejecución y rendición de cuentas débiles. YPFB carece de un mandato de sostenibilidad integral definido por el estado o una estrategia de divulgación coherente, y PDVSA se encuentra en la parte inferior del espectro, sin políticas ESG, informes climáticos o supervisión independiente, su historial ambiental y de integridad se erosionó severamente bajo el régimen antibloqueo.

En general, la alineación de la gobernanza sigue un claro gradiente norte-sur de solidez institucional: YPF (moderado/parcial) → PEMEX (débil) → YPFB (débil) → PDVSA (muy débil). Si bien YPF se aproxima a las prácticas de la OCDE a nivel empresarial, PEMEX e YPFB siguen estando estructuralmente politizados e impulsados fiscalmente, y PDVSA ejemplifica la captura extrema del Estado, donde la propiedad, la política y la regulación convergen en un sistema cerrado y discrecional. Esta comparación subraya cómo la ausencia de políticas de propiedad unificadas, juntas independientes y límites fiscales y comerciales transparentes continúa socavando el desempeño, la rendición de cuentas y la sostenibilidad en todo el sector estatal de hidrocarburos de América Latina.

Tabla 1. Gobernanza institucional y alineación de las empresas estatales

Principio de la OCDE	PEMEX	YPFB	PDVSA	YPF
I. Fundamentos de la propiedad estatal	Débil 30%	Débil 35%	Muy débil 10%	Parcial 50%
II. Papel del Estado como propietario	Débil 37%	Débil 36%	Muy débil 10%	Parcial 55%
III. Empresas estatales en el mercado	Débil 30%	Débil 30%	Muy débil 10%	Moderado 61%
IV. Trato equitativo de los accionistas	N/A	N/A	N/A	Moderado 63%
V. Divulgación y rendición de cuentas	Débil 45%	Débil 38%	Muy débil 10%	Moderado 67%
VI. Composición de la Junta	Débil 34%	Débil 28%	Muy débil 10%	Moderado 63%
VII. Sostenibilidad	Parcial 49%	Débil 30%	Muy débil 10%	Moderado 66%
Promedio	Débil 38%	Débil 33%	Muy débil 10%	Moderado 61%

Fuente: CDS basado en las Directrices de la OCDE.

Evaluación comparativa

PEMEX y la cadena de valor de los hidrocarburos en México: entre la reforma y la repolitización

La experiencia de México con Petróleos Mexicanos (PEMEX) ilustra la tensión cíclica entre la modernización formal y el control político duradero.

A pesar de que la Reforma Energética de 2013-2014 alineó partes del sector de hidrocarburos con los principios de neutralidad competitiva y transparencia de la OCDE, la mayoría de los beneficios de la reforma en materia de gobierno corporativo se han erosionado desde entonces.

Desde sus inicios, PEMEX (fundada en 1938) fue más que una empresa petrolera: se convirtió en un símbolo de soberanía y un salvavidas fiscal para el Estado. Este monopolio, sin embargo, también concentró una enorme discreción en manos del ejecutivo, incorporando vulnerabilidades de captura del Estado desde el principio. Los nombramientos políticos, el clientelismo sindical y el uso crónico de los ingresos de PEMEX para financiar los presupuestos gubernamentales tuvieron prioridad sobre la reinversión en infraestructura y planificación a largo plazo. Las ganancias inesperadas de la producción, especialmente durante el auge de Cantarell, profundizaron la dependencia del estado de las rentas del petróleo, mientras que las instalaciones envejecidas y las fallas de seguridad revelaron los costos ocultos de décadas de falta de inversión.

En la década de 2000, los escándalos de corrupción expusieron cómo una empresa estatal monopolística con una supervisión débil podría convertirse en un vehículo para la extracción de rentas. Adquisiciones irregulares, como contratos adjudicados a proveedores prohibidos, y

¹⁶² Seelke, C.R. et al., "El sector del petróleo y el gas de México: antecedentes, esfuerzos de reforma e implicaciones para los Estados Unidos", Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 2015.

el notorio fraude de Oceanografía, mostró cómo los contratistas y los políticos pudieron manipular el sistema de adquisiciones de PEMEX. Los órganos de supervisión a menudo no hacen cumplir las sanciones, perpetuando la impunidad y señalando que las reglas pueden ser dobladas por aquellos con las conexiones adecuadas.

La reforma energética de 2013 buscó revertir este patrón sin abandonar la propiedad pública. Al reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, PEMEX se transformó en una "empresa estatal productiva" y se le despojó de su exclusividad. La reforma creó nuevos reguladores, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) e introdujo subastas competitivas para asignar contratos. Por primera vez en 75 años, PEMEX se enfrentó a rivales en exploración y producción. Los resultados fueron prometedores: la primera y la segunda ronda otorgaron docenas de bloques a operadores internacionales y nacionales, atrajeron miles de millones en compromisos de inversión y establecieron nuevos estándares de transparencia.

En 2018, la administración entrante revirtió el curso cancelando nuevas subastas y pausando empresas conjuntas, lo que indica un regreso al desarrollo liderado por el estado y debilita las presiones competitivas y los amortiguadores regulatorios diseñados para reducir los riesgos de captura.

La política energética nacionalista redirigió el capital hacia la refinación, sobre todo con la compra de la participación de Shell en la refinería Deer Park en Houston, completada en enero de 2022. El gobierno presentó el acuerdo como un paso hacia la autosuficiencia de combustible, pero también concentró más recursos bajo el control de PEMEX, aumentando la exposición a los mismos riesgos fiscales y de gobernanza que han plagado a la empresa durante décadas. La realidad es que PEMEX ya opera seis refinerías en México (Salamanca, Salina Cruz, Tula, Cadereyta, Minatitlán y Ciudad Madero) aunque durante mucho tiempo han sufrido de falta de inversión e ineficiencia crónicas. Entre 2015 y 2021, su utilización promedio rara vez superó el 40%, muy por debajo de los estándares internacionales, y la producción de gasolina satisfizo menos de la mitad de la demanda interna, lo que obligó a México a seguir importando combustibles a pesar de su vasta capacidad de refinación.

Incluso después de que Deer Park se agregó a la cartera de PEMEX, los márgenes de refinación siguieron siendo negativos y la producción no cumplió con los objetivos oficiales, lo que subraya cómo el segmento downstream se ha convertido en una carga para las finanzas públicas en lugar de un camino hacia la soberanía energética. Esta contradicción es particularmente evidente si se considera que la capacidad nominal de refinación de México, ahora por encima de los 2.3 millones de barriles por día con la adición de Dos Bocas y Deer Park, teóricamente supera la demanda interna.

¹⁶³ Guerrero, "Corrupción en la industria energética mexicana", Instituto México del Wilson Center, 4 de octubre de 2016.

¹⁶⁴ Guerrero, "Corrupción en la industria energética mexicana", Instituto México del Wilson Center, 4 de octubre de 2016.

¹⁶⁵ Seelke et al., "Mexico's Oil and Gas Sector", Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 2015; Guerrero, "Corrupción en la industria energética mexicana", Instituto México del Wilson Center, 4 de octubre de 2016.

¹⁶⁶ France 24, "México cancela subastas petroleras bajo nuevo presidente", 12 de diciembre de 2018.

¹⁶⁷ PEMEX, "PEMEX finaliza adquisición de refinería Deer Park en EE.UU.", 20 de enero de 2022.

¹⁶⁸ El cálculo fue realizado por CSD con base en datos de Statista, Reuters y Pemex Deer Park.

Tabla 2. Evaluación de Gobierno Corporativo de PEMEX

Principio de la OCDE	Alineación	Cuestiones clave
I. Fundamentos de la propiedad estatal	Débil 30%	Aunque tiene una base legal formal como empresa estatal productiva, México carece de una política de propiedad unificada o un mecanismo de revisión regular. La supervisión sigue estando fragmentada entre la SENER, la SHCP y la Presidencia, mientras que los objetivos fiscales y políticos, en lugar de la eficiencia o el valor social a largo plazo, impulsan la propiedad estatal. Los mecanismos de rendición de cuentas a través del Congreso y la ASF son limitados y en gran medida reactivos.
II. Papel del Estado como Dueño	Débil 37%	México ha codificado la forma jurídica de PEMEX y cuenta con ministerios fuertes (SENER y SHCP) para ejercer la propiedad y el control fiscal. Sin embargo, la ausencia de una entidad de propiedad unificada, el persistente dominio ministerial de la junta, los nombramientos dirigidos políticamente y la autonomía limitada o los mecanismos de rendición de cuentas significan que el papel de propiedad del Estado sigue estando muy politizado y lejos de los estándares de la OCDE.
III. Empresas estatales en el Mercado	Débil 30%	A pesar de un marco legal y de presentación de informes que funciona, las líneas borrosas entre la propiedad y la regulación, las estructuras de subsidios opacas, el financiamiento preferencial y las irregularidades recurrentes en las adquisiciones socavan la neutralidad competitiva y la integridad del mercado.
IV. Trato equitativo de los accionistas	N/A	PEMEX es 100% propiedad del gobierno federal mexicano, las disposiciones básicas del Pilar IV, diseñadas para proteger a los accionistas minoritarios o no estatales, no se aplican en su sentido primario
V. Divulgación y Responsabilidad	Débil 45%	Si bien satisface los requisitos formales de presentación de informes sobre las NIIF y auditoría externa, la ausencia de información integrada, oportuna y completa, especialmente sobre el apoyo fiscal, la exposición al riesgo y la presentación de informes a nivel de propiedad, revela una opacidad persistente y una responsabilidad limitada en relación con los estándares de la OCDE.
VI. Composición de la Junta	Débil 34%	Si bien el consejo de administración de PEMEX cumple con estructuras legales formales, el control político arraigado, la falta de independencia y los problemas con los mecanismos de rendición de cuentas socavan su capacidad para actuar como un organismo profesional, estratégico y de supervisión de riesgos en línea con los estándares de la OCDE
VII. Sostenibilidad	Parcial 49%	PEMEX ha comenzado a integrar consideraciones de sostenibilidad a través de comités formales, informes con referencia GRI y referencias en su plan 2025-2035, pero la ejecución sigue siendo desigual. Las prioridades fiscales, la limitada rendición de cuentas ESG a nivel de junta directiva y las continuas preocupaciones ambientales y de integridad impiden la alineación con las expectativas de la OCDE para la gobernanza de la sostenibilidad.

Fuente: CDS basado en las Directrices de la OCDE.

Para 2024, PEMEX ha estado luchando con los crecientes atrasos a los proveedores, creando oportunidades para el favoritismo y el tráfico de influencias en los pagos, priorizando a los grandes proveedores. Mientras tanto, los reguladores independientes se han visto debilitados por los recortes presupuestarios y la interferencia política, erosionando una de las salvaguardas clave de la reforma contra la captura. Al mismo tiempo, PEMEX ha dependido cada vez más de conglomerados con conexiones políticas para llenar los vacíos de inversión, como se ve

¹⁶⁹ Martínez, A.I., y Barrera, A., "El plan de Pemex decepciona a los proveedores que esperan miles de millones en pagos atrasados", Reuters, 8 de agosto de 2025.

¹⁷⁰ Barrera, A., "La petrolera estatal mexicana Pemex tendrá más libertad para las asociaciones en el marco de la reforma", Reuters, 6 de febrero de 2025.

en el contrato de perforación de US\$1.99 mil millones en el campo Ixachi otorgado a Grupo Carso en 2025. Si bien tales asociaciones pueden generar resultados a corto plazo, también aumentan el riesgo de influencia concentrada y acuerdos discrecionales.

Los casos emblemáticos mantienen alto el perfil de riesgo. Por ejemplo, Pemexgate expuso la captura electoral cuando los fondos de Pemex vinculados a los sindicatos se desviaron a la campaña presidencial del PRI de 2000, y el partido fue multado con 90 millones de euros en 2003. Luego, entre 2010 y 2014, Odebrecht admitió haber pagado US\$10,5 millones en sobornos en México, y los fiscales alegaron que el ex CEO Emilio Lozoya recibió millones vinculados a contratos de Pemex; los procedimientos continúan años después. En 2013, la compra de Agro Nitrogenados de AHMSA por parte de Pemex condujo a un acuerdo de restitución de US\$216 millones con el propietario Alonso Ancira, que las autoridades reactivaron en 2025 por pagos atrasados. Más recientemente, en 2025, las autoridades estadounidenses acusaron a Ramón Roviroso y Mario Ávila de sobornar a funcionarios de Pemex/PEP con dinero en efectivo y artículos de lujo para asegurar contratos.

El papel cambiante de YPFB: integración, vulnerabilidades y el futuro de la industria del gas de Bolivia

YPFB fue fundada en 1936 como la empresa estatal de hidrocarburos de Bolivia. A mediados de la década de 1990, las reformas de "capitalización" desagregaron la empresa y abrieron el transporte, la refinación y otros segmentos a la inversión privada, cambiando el estado hacia la política y la regulación, bajo un programa de Reforma y Capitalización del Sector de Hidrocarburos respaldado por el Banco Mundial que construyó el marco legal / regulatorio y preparó a YPFB para la capitalización.

El péndulo osciló en la década de 2000. La Ley de Hidrocarburos (Ley 3058, de 17 de mayo de 2005) restableció la propiedad estatal y la arquitectura moderna de contratos/regalías; El Decreto Supremo 28701 "Héroes del Chaco" (1 de mayo de 2006) nacionalizó el sector y devolvió la propiedad y comercialización de los pozos al estado a través de YPFB. Juntos, restauraron el papel central e integrado verticalmente de YPFB a través de un holding (YPFB Corporación) con subsidiarias y afiliadas de propiedad total, y consolidaron su doble condición de operador comercial y, en la práctica, regulador de facto, una tensión de gobierno duradera. Este giro coincidió con el surgimiento del Movimiento al Socialismo (MAS), que convirtió a YPFB en un instrumento estratégico para consolidar el nacionalismo de recursos y la hegemonía política.

Un cambio adicional se produjo con la Ley de Empresas Públicas (Ley 466), que creó a COSEEP como el principal organismo del estado para la orientación estratégica y la supervisión de los propietarios

¹⁷¹ Vásquez, A., "Grupo Carso de Carlos Slim firma acuerdo de perforación de \$2 mil millones con Pemex para el campo Ixachi", WorldOil, 29 de septiembre de 2025.

¹⁷² El País, "El PRI mexicano acepta pagar una multa de casi 90 millones de euros", May 15, 2003.

¹⁷³ Reuters, "Exjefe de Pemex niega haber aceptado sobornos de Odebrecht", 29 de julio de 2020.

¹⁷⁴ Cárdenas, A., "La Procuraduría General de la República (FGR) mantiene en secreto el acuerdo entre Ancira y Pemex durante cinco años", Quinto Elemento Lab, 10 de junio de 2021.

¹⁷⁵ Suárez, K., "The Sheinbaum administration and businessman Alonso Ancira clash over the multi-million dollar Pemex compensation deal", El País, August 13, 2025.

¹⁷⁶ Departamento de Justicia de EE. UU., "Dos ciudadanos mexicanos acusados de sobornar a funcionarios estatales de energía", 11 de agosto de 2025.

¹⁷⁷ Banco Mundial, "Acuerdo de Crédito para el Desarrollo. Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma y Capitalización del Sector de Hidrocarburos", Crédito Número 2762 BO, 19 de julio de 1995.

y establecer el régimen de gobernanza, la junta, la planificación y los mecanismos de control de propietarios de las empresas estatales, que dan forma a la autonomía estratégica y financiera de YPF. Bajo los gobiernos del MAS, la Ley 466 afianzó la influencia partidista, ya que los nombramientos y las prioridades de inversión a menudo estaban vinculados a la lealtad al partido gobernante en lugar de criterios técnicos.

La producción de hidrocarburos tendió a la baja durante las décadas de 2010 y 2020 en medio de una inversión insuficiente en exploración y desarrollo de campos, convirtiéndose en un importador neto de combustible en 2022. Con la caída de la producción de gas, Bolivia puso fin a casi dos décadas de exportaciones a Argentina en septiembre de 2024, mientras mantenía y renegociaba los compromisos con Brasil. Entre 2024 y 2025 surgió una nueva línea: el tránsito del gas argentino de Vaca Muerta a Brasil a través de gasoductos bolivianos, y un marco regulatorio que empodera a YPF como un "agregador/operador de transporte internacional" para el gas en tránsito, cambiando a Bolivia de exportador a país de tránsito y remodelando tanto los riesgos como las oportunidades.

En cuanto a las reservas y la transparencia, YPF informó de ventas probadas de gas de 4,49 billones de pies cúbicos (Tcf) ($\approx 4,5$ Tcf) y $\sim 12,62$ millones de barriles de petróleo (mmbbl) al 31 de diciembre de 2023, pero sólo publicó un breve comunicado, sin un informe técnico completo ni una serie histórica, lo que indica una transparencia parcial sobre los datos críticos. Internamente, la Dirección de Auditoría Interna Corporativa (DAIC) encontró en 2023 debilidades de control en los procesos de suministro de combustible, como evaluaciones de capacidad de almacenamiento no uniformes y presentaciones tardías de SICOES (Formularios 400 y 250). Si no se abordan, estas brechas invitan a la discreción y al "arbitraje administrativo" en adquisiciones sensibles. Los observadores han argumentado que estas debilidades persisten porque las redes alineadas con MAS dentro de YPF tienen pocos incentivos para fortalecer la supervisión que podría limitar la distribución de alquileres. Con una autonomía limitada, ANH lucha por supervisar una contraparte que controla los oleoductos críticos y la interfaz internacional.

¹⁷⁸ Agencia de Noticias Fides, "Ley aprobada por la creación de un Consejo Interministerial para la Regulación de las Empresas Estatales", 4 de diciembre de 2013.

¹⁷⁹ Morales, J.A., "Empresas estatales, encaminadas al desastre", Publico.bo, 23 de octubre de 2023.

¹⁸⁰ Administración de Comercio Internacional de EE. UU., "Guía comercial del país de Bolivia", 5 de junio de 2024.

¹⁸¹ Elliott, L., "Las exportaciones de gas de Bolivia a Argentina terminaron en septiembre, confirma una empresa estatal", Reuters, 25 de septiembre de 2024.

¹⁸² Ciruzzi, C., "Petrobras modifica acuerdo de gas con YPF", Oil and Gas Journal, 18 de diciembre de 2023.

¹⁸³ Elliott, L., "Brasil y Argentina firman acuerdo con YPF de Bolivia para transportar gas de Vaca Muerta", Reuters, 27 de mayo de 2025.

¹⁸⁴ Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo N° 5206, LexiVox, 28 de agosto de 2024.

¹⁸⁵ Belmonte, M.A., "Las reservas de gas alcanzan los 4,5 TCF al 31 de diciembre de 2023, el nivel más bajo de los últimos años", Visión 360, 31 de diciembre de 2024.

¹⁸⁶ Opinión, "El gobierno tiene dos informes sobre reservas de gas que se ha negado a publicar durante meses", 30 de septiembre de 2024.

¹⁸⁷ YPF, "Dirección Corporativa de Auditoría Interna – YPF", 11 de septiembre de 2024. SICOES es el Sistema de Contratación del Estado. El Formulario 400 contiene la Convocatoria y el Formulario 250 corresponde a la Adjudicación del Contrato.

¹⁸⁸ En la plataforma SICOES, los formularios son plantillas electrónicas estandarizadas que se utilizan para registrar y publicar los procedimientos de contratación. El Formulario 400 corresponde a la Convocatoria de Licitaciones, mientras que el Formulario 250 se refiere a la Adjudicación del Contrato.

¹⁸⁹ Fundación Milenio, "Análisis No. 33. Empresas estatales bajo escrutinio: ¿Qué se debe hacer con ellas?", 3 de enero de 2022.

Tabla 3. Evaluación del Gobierno Corporativo de YPFB

Principio de la OCDE	Alineación	Cuestiones clave
I. Fundamentos de la propiedad estatal	Débil 35%	La justificación de Bolivia para la propiedad estatal en YPFB es legalmente explícita, anclada en la soberanía, los ingresos y la seguridad del suministro, pero carece de una política de propiedad moderna y orientada a los resultados. La Ley de la Empresa Pública N°466 (2013) y el COSEEP establecen el marco, pero no existe una política divulgada públicamente o una revisión periódica que vincule las metas estatales con el desempeño. En la práctica, el mandato de YPFB prioriza la seguridad del combustible a corto plazo y la gestión de subsidios sobre la creación de valor o la eficiencia a largo plazo, y la supervisión sigue limitada a auditorías ex post sin evaluación estratégica.
II. Papel del Estado como Dueño	Débil 36%	El marco de propiedad de Bolivia para YPFB está legalmente establecido pero impulsado políticamente. A pesar de la Ley 466 (2013) y el papel coordinador de COSEEP, la superposición de mandatos y control ministerial limita la autonomía y desdibuja las funciones de propiedad y gestión. El estado establece objetivos políticos amplios sin objetivos de desempeño claros, mientras que los nombramientos e intervenciones políticas limitan la independencia de la junta. Los organismos de supervisión como OFEP informan internamente, pero carecen de responsabilidad pública o transparencia.
III. Empresas estatales en el Mercado	Débil 30%	YPFB opera bajo un fuerte control estatal, con límites borrosos entre propiedad, regulación y formulación de políticas. Las empresas extranjeras y privadas solo pueden asociarse bajo el control mayoritario de YPFB, lo que limita la competencia. Los subsidios a los combustibles actúan como obligaciones implícitas de servicio público, pero carecen de una atribución o compensación transparente de los costos. Las frecuentes intervenciones gubernamentales, los controles de precios, los decretos de importación y las exenciones fiscales distorsionan las condiciones del mercado, mientras que las excepciones a la contratación pública (DS 0181) y la contratación de emergencia socavan la competitividad. Con precios establecidos administrativamente y respaldo fiscal, YPFB funciona principalmente como un instrumento de política más que como una empresa comercialmente disciplinada.
IV. Trato equitativo de los accionistas	N/A	YPFB tiene la estructura de una empresa estatal y no cotiza en bolsa. El gobierno es el único propietario de la empresa.
V. Divulgación y Responsabilidad	Débil 38%	YPFB divulga información financiera, de auditoría y operativa básica, pero carece de profundidad, consistencia y vinculación con los objetivos de propiedad. La gestión de riesgos es reactiva y está impulsada por el cumplimiento, no estratégica. Existen auditorías internas y externas. A nivel de propiedad, los informes de COSEEP/OFEP siguen siendo en su mayoría internos e incompletos.
VI. Composición de la Junta	Débil 28%	La junta de YPFB está definida por ley, pero la tutela ministerial y los nombramientos impulsados por el gobierno desdibujan la responsabilidad final; el Presidente Ejecutivo también preside el consejo, sin consejeros independientes ni comités especializados. La composición es política en lugar de basada en el mérito, no hay evidencia de autoevaluación de la junta o políticas de diversidad.
VII. Sostenibilidad	Débil 30%	Bolivia no tiene una política de propiedad publicada que establezca expectativas concretas de sostenibilidad para YPFB, y la información de la OFEP sigue siendo interna, lo que limita la rendición de cuentas. A nivel empresarial, no hay evidencia de una estrategia integral de sostenibilidad; Las divulgaciones y la garantía son desiguales y se limitan en gran medida a algunas subsidiarias. Las prácticas de los grupos de interés/RBC existen en fragmentos (rendición de cuentas, CGE, unidades de ética), pero carecen de políticas coherentes.

Fuente: CDS basado en las Directrices de la OCDE.

Desde el punto de vista organizativo, la duplicación y fragmentación entre filiales y departamentos (unidades de exploración paralelas, divisiones de refinería que se encargan de tareas administrativas no relacionadas y una débil coordinación entre unidades) han inflado los

proyectos retrasados, redes de corrupción habilitadas y deterioro de la planificación de inversiones, ejecución presupuestaria y rendimiento de la producción.

La integración vertical y el rol de "agregador" concentran la información y el poder de decisión sobre volúmenes, rutas y precios internos. YPFB, la empresa más poderosa del país, a veces ha reflejado los patrones clientelares/patrimoniales de PDVSA, actuando como una reserva de efectivo para el gasto social discrecional, la propaganda y la campaña electoral. En un contexto de subsidios a los combustibles y de rigidez externa, esta situación no es sostenible dada, por ejemplo, la creciente carga fiscal de los subsidios.

Los actores estatales y paraestatales extranjeros también agregan presiones de "capital corrosivo": PDVSA (Petroandina SAM, desde 2007), Gazprom (Masterplan 2030, proyectos Azero e Incahuasi, posteriores salidas parciales) y financiamiento/equipo chino (ExIm Bank) vinculados a la perforación suelen ir acompañados de negociaciones de baja transparencia, crean dependencia financiera y, por lo tanto, la cooperación puede convertirse en una palanca de influencia y captura de decisiones.

YPFB es indispensable, y esa indispensabilidad es la fuente de su exposición. La ventaja de la integración es que coordinar la cadena completa, negociar exportaciones y explotar las economías de red se convierte en una ventaja cuando se pivota hacia el tránsito Vaca Muerta-Brasil, monetizando la capacidad de transporte y asegurando el suministro interno a través de la logística integrada. Sin embargo, esta misma arquitectura también expone profundas debilidades de gobernanza: interferencia política, contabilidad opaca y subsidios distorsivos. El modelo de YPFB ejemplifica el control político excesivo y la transparencia débil, contraviniendo casi todos los pilares de gobernanza. Abordar estos déficits a través de auditorías más sólidas y funciones de propiedad más claras es esencial para reducir los riesgos de captura.

PDVSA: una historia paradigmática de captura del Estado

La historia de Petróleos de Venezuela (PDVSA) es quizás la demostración más clara de cómo la cadena de valor de los hidrocarburos puede transformarse en un mecanismo de captura del Estado. Creada en 1976 después de la primera nacionalización de la industria petrolera de Venezuela, PDVSA consolidó varias empresas concesionarias en un holding estatal que inicialmente operó con altos niveles de profesionalismo y credibilidad internacional. Los mecanismos de supervisión, como los comités de licitación, las auditorías internas y la supervisión externa por parte de empresas globales, garantizaron la rendición de cuentas, mientras que los esquemas de remuneración de la empresa le permitieron atraer y retener a los mejores talentos. En las décadas de 1980 y 1990, PDVSA se ubicó entre los cinco principales empleadores del país y fue ampliamente reconocida como una de las compañías petroleras estatales más eficientes del mundo.

¹⁹⁰ Fundación Jubileo, "YPFB: Entre la reestructuración y la debilidad institucional", 22 de mayo de 2017.

¹⁹¹ Estado Plurinacional de Bolivia, "27 empresas estatales aportarán más de Bs474,3 millones para financiar el Bono Juancito Pinto para más de 2,3 millones de estudiantes en 2025", 10 de septiembre de 2025. Según el informe, el 78,3% del financiamiento proviene de tres entidades: YPFB, ENDE y Entel.

¹⁹² Fundación Milenio, "Coy 498 – ¿Valió la pena la nacionalización?", 22 de mayo de 2024.

¹⁹³ Transparencia Venezuela, Prácticas de gobernanza que fomentaron la corrupción en PDVSA, abril de 2022.

Durante este período, conocido como la "Apertura Petrolera", Venezuela abrió el sector a la participación extranjera, lo que impulsó la producción de 1,68 millones de barriles por día en 1985 a 3,33 millones de barriles por día en 1998. Los ingresos petroleros entre 1985 y 1998 alcanzaron un estimado de US\$ 758 mil millones en términos constantes de 2020, complementando los US\$ 1,54 billones generados en el ciclo de expansión anterior de 1943 a 1970.

Esto cambió drásticamente después de la elección de Hugo Chávez en 1998 y la aprobación de una nueva Constitución en 1999, que consolidó la propiedad y el control estatal sobre los hidrocarburos. La Ley de Hidrocarburos de 2001 redefinió los arreglos contractuales a favor del Estado, y los ingresos de PDVSA se desviaron cada vez más hacia fondos discrecionales fuera del control parlamentario. Sin embargo, la corrupción no se volvió completamente sistémica hasta la huelga petrolera de 2002-2003, cuando más de 20.000 empleados, la mitad de la fuerza laboral de la compañía, en su mayoría gerentes e ingenieros experimentados, fueron despedidos. Sus reemplazos fueron elegidos no sobre la base del mérito sino de la lealtad política, a menudo verificada a través de la llamada "lista Tascón" de personas que se oponían a Chávez. A partir de este momento, la cadena de valor de los hidrocarburos se politizó en cada etapa, y la experiencia técnica fue reemplazada por la lealtad al partido gobernante.

Bajo Rafael Ramírez, quien se desempeñó simultáneamente como ministro de Petróleo y presidente de PDVSA de 2004 a 2014, la separación entre regulador y operador desapareció, erosionando aún más la independencia institucional. Durante este período, PDVSA se convirtió en el principal financista de fondos parafiscales como Fonden y Fondespa, que entre 2005 y 2015 absorbieron más de US\$174 mil millones en ingresos petroleros casi sin escrutinio público. Al mismo tiempo, las investigaciones internacionales identificarían más tarde al menos 127 casos importantes de corrupción vinculados a PDVSA, que ascienden a US\$42 mil millones en activos desviados o lavados en 16 países, aunque solo 24 personas fueron procesadas dentro de Venezuela.

Estas transferencias coincidieron con un auge petrolero sin precedentes: en 2008, los ingresos superaron los 100.000 millones de dólares, impulsados por precios superiores a los 130 dólares por barril. En lugar de reinvertir en infraestructura o exploración, gran parte de la ganancia inesperada se canalizó hacia el patrocinio electoral y los programas sociales directamente vinculados a la supervivencia política del gobierno. PDVSA se convirtió no solo en una empresa sino en una máquina electoral, financiando programas como Misión Vivienda, distribuyendo bienes durante las campañas y desplegando vehículos y trabajadores de la empresa para dotar de personal a los centros de votación. La nómina, que había sido de alrededor de 49,000 empleados en 2005, aumentó a más de 152,000 en 2014, y la mayoría fue contratada por lealtad política en lugar de habilidades técnicas.

¹⁹⁴ Transparencia Venezuela, Prácticas de gobernanza que fomentaron la corrupción en PDVSA, abril de 2022.

¹⁹⁵ Paredes, A. et al., PDVSA, Manual de Destrucción, Transparencia Venezuela, abril de 2022.

¹⁹⁶ Departamento de Estado de los Estados Unidos "Venezuela". Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo". 6 de marzo de 2007

¹⁹⁷ Reuters "Ramírez destituido como jefe de PDVSA, ministro de Petróleo en Venezuela reorganización" Septiembre 3, 2014

¹⁹⁸ Paredes et al., PDVSA, Manual de Destrucción, Transparencia Venezuela, abril de 2022.

¹⁹⁹ Paredes et al., PDVSA, Manual de Destrucción, Transparencia Venezuela, abril de 2022.

²⁰⁰ Paredes et al., PDVSA, Manual de Destrucción, Transparencia Venezuela, abril de 2022.

Las prácticas financieras de la empresa también se convirtieron en un vector clave de corrupción. En 2006, PDVSA dejó de informar a la Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos, poniendo fin a la supervisión externa. A partir de 2007, emitió más de US\$33 mil millones en bonos, muchos comprados en bolívares a tipos de cambio preferenciales y revendidos en el exterior en dólares, generando inmensas oportunidades de arbitraje.

A principios de la década de 2010, la cadena de valor de los hidrocarburos ya mostraba los efectos de la negligencia y la mala gestión. Las empresas de servicios fueron expropiadas, el mantenimiento colapsó y las refinerías se deterioraron. Los proveedores internacionales de servicios petroleros como Schlumberger y Halliburton redujeron sus operaciones debido a contratos impagos. La producción comenzó a caer bruscamente, una disminución acelerada por el colapso de los precios mundiales del petróleo entre 2014 y 2016, que redujo los ingresos petroleros de Venezuela a la mitad, de US\$71 mil millones en 2014 a solo US\$35 mil millones en 2016. Al mismo tiempo, la hiperinflación y la dependencia de la deuda empeoraron el colapso económico del país.

Las sanciones impuestas en 2017 por Estados Unidos restringieron aún más el acceso de PDVSA al financiamiento, pero en lugar de frenar la corrupción, la empujaron a acuerdos más opacos. Los canjes de petróleo por efectivo con intermediarios chinos y rusos, a menudo con descuentos de 10 a 15 dólares por barril, se convirtieron en la principal fuente de financiamiento del régimen. El alcance de PDVSA se extendió más allá de las fronteras nacionales a través de Petrocaribe y Alba Petróleos, con acuerdos de petróleo por crédito que luego se vieron implicados en el lavado de miles de millones de dólares, incluido un escándalo de US\$400 millones en El Salvador.

Para 2018-2021, la magnitud de la corrupción de PDVSA quedó completamente expuesta. Los fiscales de los Estados Unidos, Andorra y Suiza detallaron casos de malversación y lavado de miles de millones de dólares, que involucran a ejecutivos, comerciantes y empresarios con conexiones políticas. Ex funcionarios como Rafael Ramírez, quien había supervisado la compañía durante sus años más lucrativos, fueron acusados de desviar miles de millones. Mientras tanto, la producción se desplomó a menos de 500.000 barriles por día, en comparación con más de 3 millones de barriles por día en la década de 1990.

²⁰¹ Transparencia Venezuela, Prácticas de gobernanza que fomentaron la corrupción en PDVSA, abril de 2022.

²⁰² Transparencia Venezuela, Prácticas de gobernanza que fomentaron la corrupción en PDVSA, abril de 2022.

²⁰³ Reuters, "Schlumberger limitará las operaciones de Venezuela por problemas de pago", 13 de abril de 2016.

²⁰⁴ Transparencia Venezuela, Prácticas de gobernanza que fomentaron la corrupción en PDVSA, abril de 2022.

²⁰⁵ Congreso de los Estados Unidos, "Venezuela: Panorama general de la política de sanciones de los Estados Unidos", 4 de junio de 2025.

²⁰⁶ Expediente Público, "ALBA Petróleos: La mayor investigación de lavado de dinero en la historia de El Salvador", 13 de agosto de 2021.

²⁰⁷ Spectrum News, "Andorra acusa a exfuncionarios venezolanos por lavado de dinero", 9 de mayo de 2019.

²⁰⁸ Departamento de Justicia de EE. UU., "Ex ejecutivo de un banco suizo se declara culpable de su papel en un esquema internacional de lavado de dinero de mil millones de dólares que involucra fondos malversados de una compañía petrolera estatal venezolana", 22 de agosto de 2018.

²⁰⁹ Proyecto de Informes sobre Crimen Organizado y Corrupción, "Oro negro en bóvedas suizas: las élites venezolanas escondieron dinero petrolero robado en Credit Suisse", 20 de febrero de 2022.

²¹⁰ Berg, R.C., "El papel del sector petrolero en la degradación ambiental y la reconstrucción económica de Venezuela", CSIS, 12 de octubre de 2021.

Tabla 4. Evaluación de Gobierno Corporativo de PDVSA

Principio de la OCDE	Alineación	Cuestiones clave
I. Fundamentos de la propiedad estatal	Muy débil 10%	La propiedad de PDVSA se basa en cláusulas constitucionales/estatutarias de "soberanía" en lugar de una política de propiedad moderna con objetivos medibles, claridad de roles e informes públicos. En la práctica, el secreto antibloqueo, la ausencia de cuentas auditadas desde 2016 y el desvío de PDVSA hacia fines parafiscales y partidistas niegan las expectativas de la OCDE de que la propiedad estatal maximice el valor social a largo plazo con transparencia y revisión recurrente. Los objetivos asignados a PDVSA con frecuencia se extienden más allá de su negocio principal, mientras que las justificaciones a nivel empresarial y los objetivos de las políticas no se publican ni se evalúan.
II. Papel del Estado como Dueño	Muy débil 10%	Venezuela carece de una entidad de propiedad centralizada y profesional, no publica ninguna política de propiedad y depende de la Ley Antibloqueo para administrar PDVSA a través de acuerdos confidenciales y ad-hoc. La independencia de la junta y las nominaciones basadas en el mérito están ausentes; los informes auditados se detuvieron en 2016; no se publican mandatos a nivel de propietario, tolerancias de riesgo y políticas de divulgación; y la interfaz con los auditores y los órganos de supervisión está politizada. El control fragmentado y discrecional (Presidencia/Ministerio/vehículos excepcionales, con actores militares en la cadena de valor) reemplaza el modelo de la OCDE de un propietario informado, activo y responsable
III. Empresas estatales en el Mercado	Muy débil 10%	PDVSA opera en un mercado discrecional no competitivo moldeado por roles fusionados de políticas/propietarios/reguladores, adquisiciones opacas, precios politizados del combustible y funciones parafiscales, y sin informes auditados desde 2016. La Ley Antibloqueo afianza el secreto y la contratación ad-hoc, destruyendo la neutralidad y excluyendo las condiciones de igualdad de condiciones. Los repuntes de las exportaciones en 2025 dependen de intermediarios y acuerdos confidenciales, mientras que la distribución/precios nacionales siguen politizados.
IV. Trato equitativo de los accionistas	N/A	PDVSA tiene la estructura de una empresa estatal y no cotiza en bolsa. El gobierno es el único propietario de la empresa.
V. Divulgación y Responsabilidad	Muy débil 10%	PDVSA no pasa casi todas las pruebas de transparencia y rendición de cuentas de la OCDE: no hay auditoría externa independiente desde 2016, no hay objetivos de propietarios públicos ni costos de PSO, no hay divulgaciones sólidas sobre riesgos / tratos con partes relacionadas / asistencia / responsabilidades estatales, transparencia mínima de la junta / remuneración y datos de sostenibilidad fragmentarios. La Ley Antibloqueo institucionaliza el secreto y la contratación ad-hoc, coloca a PDVSA en la parte inferior del cumplimiento de la OCDE para la divulgación y la rendición de cuentas pública.
VI. Composición de la Junta	Muy débil 10%	La estructura de la junta directiva de PDVSA está completamente subordinada al Ejecutivo, con nombramientos hechos por decreto presidencial, sin selección independiente o basada en el mérito, y sin separación entre presidente y CEO. No hay comités funcionales de auditoría, riesgo o remuneración, ni evaluaciones publicadas de la junta directiva, ni salvaguardas de conflicto de intereses. La interferencia política es sistémica, con ministros y oficiales militares que dominan el gobierno.
VII. Sostenibilidad	Muy débil 10%	PDVSA carece de una política de sostenibilidad exigida por el estado, objetivos ESG o mecanismos de supervisión a nivel de directorio. La empresa opera sin estándares de divulgación climática o ambiental, auditorías independientes o marcos RBC. Las consideraciones de sostenibilidad están subordinadas a los objetivos fiscales y de producción a corto plazo, mientras que la corrupción, la contaminación y el secreto bajo la Ley Antibloqueo han erosionado la transparencia y la confianza de las partes interesadas.

Fuente: CDS basado en las Directrices de la OCDE.

Hoy, PDVSA opera a una fracción de su capacidad anterior, pero sigue siendo la columna vertebral financiera del sistema autoritario de Venezuela. Los ingresos del petróleo, canalizados a través del comercio clandestino, los intercambios de oro y los envíos con descuento, continúan sosteniendo al régimen y sus redes de clientelismo.

La trayectoria de PDVSA ilustra cómo las élites políticas, al controlar la cadena de valor de los hidrocarburos, pudieron institucionalizar la captura del Estado, de la eficiencia a la politización, de la transparencia a la opacidad y del desarrollo a la destrucción. El análisis demuestra que PDVSA no cumple con los principios de buen gobierno corporativo de la OCDE, debido a estructuras de propiedad opacas, gestión politizada y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. El colapso institucional y la interferencia ejecutiva han eliminado cualquier apariencia de disciplina de mercado o supervisión independiente.

YPF y la gobernanza energética de Argentina: entre la modernización y la intervención estatal

La historia de YPF ilustra cómo los cambios en la propiedad, la regulación y la gobernanza han dado forma a la exposición de Argentina a las vulnerabilidades de la captura estatal. El petróleo se descubrió por primera vez en Comodoro Rivadavia en 1907, e YPF se fundó en 1922 como una empresa estatal integrada verticalmente. Si bien esto fortaleció la soberanía nacional sobre los hidrocarburos, también concentró el poder en un solo actor, creando riesgos de politización a largo plazo.

La privatización de 1993 y la cotización de YPF en la Bolsa de Valores de Nueva York introdujeron una mayor divulgación y protección de los inversores. Sin embargo, la transferencia del control a la española Repsol en 1999 planteó nuevas preocupaciones sobre la repatriación de ganancias y la captura regulatoria. En 2008, el Grupo Petersen entró como accionista minoritario con una fuerte financiación de deuda, una estructura frágil que luego desencadenó un litigio prolongado.

En 2012, Argentina renacionalizó el 51% de YPF (dividido entre el gobierno federal y las provincias productoras de petróleo a través de OFEPHI). Si bien la medida se enmarcó como una restauración de la soberanía energética, socavó las protecciones de los inversores y abrió la puerta a costosas demandas internacionales. Para atraer inversiones, el gobierno creó un régimen especial de promoción en 2013 y poco después selló una empresa conjunta histórica con Chevron en Vaca Muerta. Estos acuerdos aportaron capital y experiencia, pero se basaron en incentivos discrecionales. Las reformas de 2014 a la Ley de Hidrocarburos estandarizaron los términos de concesión y limitaron las negociaciones provinciales ad hoc. Paralelamente, la Ley de Responsabilidad Penal Corporativa de Argentina 2017-2018 señaló avances en el cumplimiento y los estándares anticorrupción en la contratación pública.

²¹¹ Transparencia Venezuela, Prácticas de gobernanza que fomentaron la corrupción en PDVSA, abril de 2022.

²¹² Historias de Empresas, "Repsol-YPF S.A.".

²¹³ Alexianu, M, y Hakim, A., "Petersen v. Argentina: Unpacking a \$16 Billion Judgment", Lawfare, 30 de noviembre de 2023.

²¹⁴ Fernandez, P., Valuation for an Expropriated Company: The Case of YPF and Repsol in Argentina, Working Paper, WP-1055-E, IESE Business School – Universidad de Navarra, diciembre de 2012.

Las asociaciones extranjeras durante este período también revelaron tirones geopolíticos. En 2015, YPF y Gazprom firmaron acuerdos de cooperación en materia de exploración, producción y transporte (incluso en terceros países), y en 2021 un acuerdo de confidencialidad con Pampa Energía para la explotación de los campos de gas en los campos El Mangrullo y Sierra Chata, provincia de Neuquén, aunque Gazprom finalmente no invirtió. PowerChina y Shanghai Electric de China también firmaron un memorando de entendimiento para estudiar el gasoducto Transport.Ar y presionaron para que se construyera un ferrocarril que uniera Vaca Muerta con el Atlántico. YPF también buscó una empresa de exportación de GNL con Petronas de Malasia, pero la selección del sitio se volvió políticamente polémica después de que el proyecto se trasladó de Río Negro a Bahía Blanca, una provincia gobernada por un rival político del presidente Milei.

Instrumentos de política como el Plan Gas 4 (2020) ofrecieron incentivos más predecibles en las fases previas, aunque persistió la discrecionalidad. Bajo Milei, el paquete desregulador de 2024 y el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) buscaron atraer capital privado, pero YPF fue excluido de los planes de privatización, dejando intactas las vulnerabilidades vinculadas a la propiedad estatal mayoritaria. La agenda más amplia de Milei combina la austeridad fiscal con incentivos favorables a los inversores en el marco de RIGI (tasas corporativas más bajas, amortización acelerada, certificados de crédito del IVA y bienes de capital libres de impuestos). Su gobierno ha cortejado al capital estadounidense, ayudado por la proximidad de Milei a Donald Trump, al tiempo que señala una línea más dura en algunos proyectos vinculados a China y mantiene la puerta entreabierta a Rusia si las sanciones disminuyen.

Vaca Muerta sigue siendo el motor de crecimiento del sector. En 2024, la producción promedió ~720.000 barriles diarios de petróleo y ~125 millones de metros cúbicos por día (m³/d) de gas, respaldada por US\$11 mil millones en inversión (~80% en Vaca Muerta). YPF lideró con US\$ 4.400 millones, junto con Pan American Energy, Pluspetrol, Tecpetrol, Pampa Energía, Vista y TotalEnergies. Un nuevo gasoducto a Bahía Blanca está en marcha para permitir hasta 1 millón de barriles diarios de exportaciones. A partir de mayo de 2025, la capitalización de mercado de YPF es de ~US\$14.4 mil millones, y Vaca Muerta representa el 58% de la producción total de petróleo.

Si bien YPF cumple con las obligaciones de divulgación de CNV y SEC, incluidos los informes financieros y de sostenibilidad, persisten brechas de transparencia. Los detalles críticos, como los términos de las asociaciones internacionales en Vaca Muerta, a menudo se ocultan. Los altos costos operativos y las limitaciones logísticas exponen aún más las negociaciones, especialmente aquellas que involucran a YPF como brazo operativo del estado, a términos opacos o desequilibrados.

La concentración del mercado amplifica los riesgos: YPF domina grandes partes de la producción, el transporte y el comercio minorista, mientras que un puñado de empresas privadas controlan el resto. Varios ejecutivos con experiencia en Tecpetrol/Techint ahora ocupan altos cargos en YPF, mientras que los directores ejecutivos de Pampa Energía y CGC mantienen estrechos vínculos con la

²¹⁵ Roca, M., "Efecto Vaca Muerta: Argentina sigue batiendo récords y ahora es el tercer productor de petróleo de la región", DEF, 20 de marzo de 2025.

²¹⁶ Zalazar, M., "En 2024 se invirtieron más de USD 11 mil millones en el sector petrolero", Infobae, 19 de enero de 2025.

²¹⁷ Capitalización bursátil de las empresas, "Capitalización bursátil de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) (YPF)", octubre de 2025.

²¹⁸ Catalano, S., "YPF presentó su plan sobre Wall Street: estrategia a largo plazo contra las crisis globales y enfoque total en Vaca Muerta", Infobae, 11 de abril de 2025.

²¹⁹ Ojeda, A., "YPF firmó 19 acuerdos de confidencialidad para vender GNL", Mas Energía, noviembre de 2024.

Administración de Milei. Aunque YPF ha actualizado su Código de Gobierno Corporativo y sus programas de integridad, persisten las fricciones de gobernanza. El sistema federal de Argentina fragmenta la supervisión, ya que las provincias conservan la propiedad de los recursos del subsuelo, Neuquén, por ejemplo, está desarrollando su propio esquema de incentivos en lugar de adherirse plenamente al RIGI.

La naturaleza dual de YPF (propiedad mayoritaria del Estado pero que cotiza en bolsa) exige una transparencia rigurosa, pero las prácticas se quedan cortas. Su Junta de 11 miembros incluye representantes del gobierno nacional, accionistas privados e independientes. Desde diciembre de 2023, Horacio Marín, un veterano de Tecpetrol, se ha desempeñado simultáneamente como CEO y Presidente, concentrando el poder y debilitando los controles y equilibrios. Los nombramientos políticos difuminan aún más las líneas: el ex jefe de gabinete Nicolás Posse, su adjunto José Rinaldi, el actual jefe de gabinete Guillermo Francos y el ex gobernador de Neuquén Omar Gutiérrez han formado parte de la Junta. La ministra de Medio Ambiente y Energía de Mendoza, Jimena Latorre, renunció en 2024 después de una queja por conflicto de intereses, mientras que el exsecretario de Energía Eduardo Rodríguez Chirillo se unió en 2025. Tal superposición entre los funcionarios ejecutivos y la gobernanza de YPF crea conflictos de intereses estructurales, ya que los reguladores también actúan como tomadores de decisiones corporativas.

Más allá de la Junta, los altos directivos y los directores regionales a menudo se eligen a través de negociaciones políticas o provinciales en lugar de méritos, lo que socava la capacidad técnica y la planificación a largo plazo. La administración de Milei nombró a personas vinculadas a financistas de campaña como Paolo Rocca y Marcos Galperen en puestos técnicos en YPF. Los mecanismos de rendición de cuentas son débiles: en abril de 2024, la Junta cuadruplicó sus propios honorarios a 10 mil millones de pesos en medio de despidos y austeridad, lo que provocó una reacción pública. La CNV abrió pero cerró una investigación sin sanciones. La Junta también ha enfrentado acusaciones de "sabotaje estratégico" relacionado con controvertidas ventas de activos en Santa Cruz y Chubut.

YPF aún carece de protección para los denunciantes, lo que refuerza el silencio y la impunidad.

Mientras tanto, Argentina continúa lidiando con las consecuencias de decisiones pasadas. La expropiación de acciones de YPF a Repsol en 2012, realizada sin licitación pública a accionistas minoritarios, desencadenó un litigio financiado por Burford Capital. En 2023, los tribunales estadounidenses ordenaron a Argentina pagar 16.100 millones de dólares más intereses. Para 2024-2025, las sentencias se extendieron aún más, incluso ordenando la transferencia de la participación del 51% de Argentina en YPF, aunque las apelaciones siguen pendientes. Esto subraya cómo las intervenciones abruptas que ignoran los derechos de los inversores crean pasivos fiscales e institucionales duraderos.

²²⁰ Slucki, J., "Nicolás Posse también renunciará a su cargo como director de YPF para evitar un conflicto ético", El Destape, 28 de mayo de 2024.

²²¹ La Izquierda Diario, "Tras la denuncia por conflicto de interés, Latorre renunció a su cargo en el directorio de YPF", 5 de julio de 2024.

²²² Revista Econo, "Eduardo Rodríguez Chirillo nombrado director de YPF", 20 de febrero de 2025.

²²³ Tejero, L., "Designan a referentes de la mesa chica de Milei en el Directorio de YPF", Econo Journal, December 15, 2023.

²²⁴ La Política Online, "Directores de YPF se otorgaron un enorme aumento salarial y recibirán 77 millones", 27 de abril de 2024.

²²⁵ Potito, J.J., "REPSOL-YPF: Crisis con el Gobierno argentino durante 2012 y 2013", CISDE.

²²⁶ Giménez, J., "Claves para entender el fallo contra Argentina por la expropiación de YPF", Chequeando, 12 de agosto de 2025.

²²⁷ Infobae, "Más de USD 1 mil millones en intereses en solo un año: la demanda por la expropiación de YPF ya cuesta USD 17 mil millones", 12 de septiembre de 2024.

Tabla 5. Evaluación de Gobierno Corporativo de YPF

Principio de la OCDE	Alineación	Cuestiones clave
I. Fundamentos de la propiedad estatal	Parcial 50%	Argentina demuestra una justificación clara y legítima de la propiedad estatal de YPF, anclada en la Ley 26.741 (2012) y vinculada a la seguridad y soberanía energética. Los informes corporativos regulares, a través del Formulario 20-F de YPF, los estados financieros y los informes de sostenibilidad, garantizan la transparencia, pero se trata de divulgaciones de la empresa, no de revisiones de propiedad a nivel estatal. Argentina aún carece de una política de propiedad unificada o una evaluación periódica dirigida por el gobierno de los fundamentos y objetivos de las empresas estatales. Por lo tanto, si bien la presentación de informes es frecuente, la rendición de cuentas a nivel de los propietarios y la revisión de políticas siguen ausentes, lo que limita la alineación total con los estándares de la OCDE.
II. Papel del Estado como Dueño	Parcial 55%	YPF tiene una forma corporativa sólida y una divulgación impulsada por el mercado, y algunos pasos de recentralización para 2024 ayudan, pero la ausencia de una política de propiedad estatal pública unificada, la evidencia limitada de objetivos establecidos por los propietarios/revisiones periódicas, las nominaciones politizadas/concentración de liderazgo, la capacidad/responsabilidad inmadura de la nueva Secretaría y la falta de una política de divulgación/remuneración entre empresas estatales mantienen la sección por debajo de la alineación total de la OCDE.
III. Empresas estatales en el Mercado	Moderado 61%	Argentina mantiene en general condiciones consistentes con el mercado para YPF: la reparación legal / de insolvencia es efectiva, el financiamiento es en términos comerciales y las cotizaciones más los marcos de gobierno corporativo e integridad respaldan la conducta responsable. Al mismo tiempo, persisten las fricciones estructurales: desenfoque entre propietarios y reguladores, transparencia limitada en torno a los mandatos explícitos de OSP y costos netos, salvaguardas desiguales de neutralidad competitiva y prácticas de adquisición corporativas, en lugar de de derecho público. En conjunto, estas brechas atenúan, pero no superan, el marco de mercado generalmente funcional.
IV. Trato equitativo de los accionistas	Moderado 63%	Las cotizaciones de YPF (NYSE/BYMA) y la adhesión al código CG de Argentina anclan el trato equitativo, la divulgación simultánea, la participación de RI y la participación facilitada de los accionistas. En última instancia, los tribunales han protegido los derechos de las minorías (por ejemplo, la divulgación ex post y los resultados de los litigios de expropiación). La principal brecha es la divulgación de los objetivos de política pública establecidos por el estado que pueden afectar el desempeño, estos no están articulados en una política de propiedad unificada, lo que deja a las minorías con una visibilidad limitada sobre los mandatos no comerciales.
V. Divulgación y Responsabilidad	Moderado 67%	YPF cumple con los altos estándares de emisores que cotizan en bolsa (NIIF auditadas, divulgación periódica sólida, marcos definidos de riesgo/cumplimiento, auditoría interna funcional y auditoría externa independiente), lo que impulsa una sólida transparencia a nivel de la empresa. El principal lastre para la alineación total de la OCDE es el lado del propietario: no hay un mandato público del propietario revisado periódicamente/apetito por el riesgo, visibilidad desigual de los apoyos estatales/costos netos de PSO y la ausencia de un informe agregado de SOE de toda la cartera del estado, por lo que la rendición de cuentas es sólida dentro de YPF pero más delgada en los informes y la supervisión a nivel del sistema del estado.
VI. Composición de la Junta	Moderado 63%	El marco de la junta directiva de YPF es sólido en el papel, un mandato legal claro, comités bien definidos (auditoría; compensación/nominación; riesgo y sostenibilidad), autoevaluación periódica y divulgaciones transparentes de emisores que cotizan en bolsa. En la práctica, el desempeño se ve atenuado por la dualidad presidente/director ejecutivo (débil frente a las mejores prácticas de la OCDE) y la politización periódica de los nombramientos, que diluyen la independencia incluso cuando las estructuras formales funcionan razonablemente bien.
VII. Sostenibilidad	Moderado 66%	YPF tiene una sólida gobernanza de sostenibilidad a nivel de empresa, supervisión integrada en la junta directiva (Comité de Riesgos y Sostenibilidad, ERM alineado con ISO 31000), informes establecidos contra GRI / SASB / TCFD con cierta garantía y mecanismos definidos de RBC / partes interesadas, colocando la práctica por encima de la línea de base. Lo que lo detiene es la fase inicial: el Estado no ha emitido una política de propiedad pública que establezca expectativas concretas de sostenibilidad para YPF, mantenga un diálogo estructurado entre propietarios y juntas directivas o supervise la alineación a nivel de cartera; Las fricciones de transparencia observadas en los acuerdos estratégicos también moderan la alineación.

Fuente: CDS basado en las Directrices de la OCDE.

La trayectoria de YPF refleja una tensión recurrente: los esfuerzos para modernizar la gobernanza se ven socavados repetidamente por la intervención estatal, el control concentrado y la influencia política. Entre sus pares regionales, YPF se aproxima más a los estándares de la OCDE, pero la interferencia política y la inestabilidad regulatoria continúan limitando la plena adherencia. De cara al futuro, si los megaproyectos habilitados por RIGI (oleoductos, GNL, expansiones aguas abajo) mitigan o magnifican los riesgos de captura dependerá de licitaciones transparentes, sólidas salvaguardias a nivel de junta (especialmente contra nombramientos políticos) y divulgación pública completa de contratos estratégicos. Finalmente, la perspectiva de privatización total o parcial sugerida por el gobierno actual plantea nuevos riesgos. Un desmantelamiento apresurado del marco de gobernanza de YPF podría poner en peligro la estabilidad económica y geopolítica, particularmente en lo que respecta a los intereses de las provincias productoras de hidrocarburos que poseen acciones en la empresa. El poder concentrado dentro de los órganos de toma de decisiones, combinado con límites débiles en la representación del voto, amenaza aún más la transparencia y la pluralidad. Si bien el marco actual permite la eficiencia operativa, también crea escenarios en los que los actores políticamente alineados pueden dominar la toma de decisiones, erosionando tanto la confianza del mercado como la legitimidad pública.

²²⁸ Página 12, "Milei declaró que privatizará YPF, pero no de inmediato", 21 de noviembre, 2023.

DESARROLLAR RESILIENCIA Y FORTALECER LA LIBERTAD: REFORMAS PRÁCTICAS E INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

La evaluación de los riesgos de captura del Estado en cuatro países de América Latina revela un patrón profundamente arraigado de gobernanza extractiva que fusiona el control político, la dependencia fiscal y la debilidad institucional. En México, Argentina, Bolivia y Venezuela, la captura del Estado en los sectores de energía y minería ha transformado a las empresas estatales de instrumentos de desarrollo nacional en vehículos para la redistribución de rentas y el mantenimiento del régimen. Esta configuración, sostenida por estructuras de propiedad opacas, regulación politizada y asociaciones externas con estados autoritarios, socava tanto la competitividad económica como la resiliencia democrática.

El análisis comparativo subraya que la captura del Estado en los sectores energéticos de América Latina no es una patología pasajera sino un modo sistémico de gobernanza que afecta a la mayoría de los sectores económicos estratégicos de la región. Prospera donde los límites de la propiedad son borrosos, los imperativos fiscales anulan la lógica comercial y la responsabilidad pública es reemplazada por el patrocinio informal. Para revertir esta trayectoria, los esfuerzos de reforma deben abordar dos desafíos interrelacionados:

- restablecer los controles y equilibrios institucionales a nivel sistémico; y
- mejorar el gobierno corporativo y la integridad del mercado a nivel sectorial.

Reformas sistémicas: restaurar la transparencia, la rendición de cuentas y la autonomía

- Fortalecer la independencia regulatoria y los sistemas de integridad. Los organismos reguladores deben ser legal y financieramente autónomos, y los nombramientos de liderazgo están sujetos a procedimientos transparentes y basados en el mérito. Las instituciones anticorrupción y de auditoría deben tener acceso a todas las transacciones y empresas conjuntas de las empresas estatales.
- Establecer políticas de propiedad estatal unificadas. Cada gobierno debe adoptar una política explícita que defina la justificación, los objetivos y las expectativas de desempeño de la propiedad estatal, en línea con las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Estatales. Tales políticas deben separar la propiedad de las funciones políticas y regulatorias, asegurando que los ministerios no actúen simultáneamente como accionistas y reguladores.
- Institucionalizar la contratación abierta y la transparencia fiscal. Los gobiernos deben exigir adquisiciones abiertas y competitivas y la divulgación completa de contratos, licencias y beneficiarios reales para todos los proyectos extractivos. La integración con los estándares EITI y OCP puede proporcionar un marco estructurado para el cumplimiento y el monitoreo.
- Despolitizar los nombramientos de la junta. La contratación y la promoción dentro de las empresas estatales y las agencias reguladoras deben basarse en el mérito profesional y no en la afiliación política. Los comités independientes de la junta para auditoría, riesgo y nominaciones deberían ser obligatorios.

Reformas sectoriales:
Estado de desmantelamiento
Redes de captura en la cadena
de valor de la energía

- Reformar las juntas de las empresas estatales y las prácticas de divulgación. PEMEX e YPFB deben adoptar estándares internacionales de información financiera y divulgación de ESG, junto con auditorías independientes. o YPF debe consolidar su política de propiedad para aclarar los roles entre las autoridades nacionales y provinciales. PDVSA requiere una revisión de emergencia de la gobernanza, reemplazando a los ... designados políticos y de gestión profesional y supervisión de auditoría externa una vez que el entorno político lo permita.
- Garantizar la neutralidad competitiva y la disciplina fiscal. Los regímenes de subsidios y las obligaciones parafiscales que distorsionan la competencia en el mercado deben eliminarse gradualmente. Los marcos fiscales deben separar los presupuestos de las empresas estatales del gasto social, sujeto a la aprobación parlamentaria.
- Rehabilitar la gobernanza midstream y downstream. Tarifa transparente La regulación, el acceso abierto a la infraestructura y la presentación de informes públicos sobre los contratos de distribución de combustible son esenciales para frenar la extracción de rentas y las redes de contrabando.
- Integrar la gobernanza de la sostenibilidad. La gestión de riesgos ambientales y sociales debe integrarse en los mandatos de las empresas estatales, vincularse a la supervisión de la junta directiva y los incentivos ejecutivos, y verificarse de forma independiente.

Reducción de las presiones de
captura de estado

Los resultados del Índice SCAD muestran que la alta presión de captura se deriva de la débil gestión de las finanzas públicas, la formulación de políticas discrecionales y la politización de la autoridad estatal. Podrían emplearse las siguientes medidas para mejorar la calidad general de la gobernanza en las instituciones democráticas clave:

- Adoptar marcos vinculantes de transparencia e integridad. Los gobiernos deben legislar estándares de datos abiertos para todas las etapas de la cadena de valor extractiva, desde la concesión de licencias hasta la gestión de ingresos, con divulgación pública obligatoria de contratos, beneficiarios reales y pagos. La integración de estos requisitos en las leyes presupuestarias nacionales y en los ciclos de presentación de informes de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) institucionalizaría la transparencia como una norma fiscal, no como un compromiso voluntario.
- Reforzar los controles y equilibrios en la formulación de políticas. Los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores deben estar facultados para supervisar las decisiones estratégicas en sectores económicos clave, contratos intergubernamentales, acuerdos de deuda soberana y grandes proyectos de infraestructura. La supervisión judicial y de auditoría independiente debe convertirse en condiciones legales para la aprobación de inversiones públicas.
- Fortalecer el estado de derecho y la aplicación de la ley anticorrupción. Los fiscales especializados en la lucha contra la corrupción y las unidades de inteligencia financiera deben tener plena autonomía y poderes de investigación para perseguir casos de captura de alto nivel. La cooperación con los órganos regionales e internacionales de lucha contra la corrupción (por ejemplo, el Mecanismo de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA MESICIC), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)) puede proporcionar rendición de cuentas y apoyo técnico entre pares.

Internacional y
Acción regional: Apoyo a la
resiliencia democrática

- Mejorar la supervisión de la sociedad civil y los medios de comunicación. Los socios de Estados Unidos y la UE deben asignar fondos específicos a organizaciones de vigilancia, periodistas de investigación y plataformas de datos cívicos que monitorean la gobernanza de sectores estratégicos como la energía y la minería. Las leyes de acceso a la información pública deben incluir sanciones aplicables por incumplimiento.
- Promover el servicio civil basado en el mérito y los nombramientos despolitizados. Un servicio civil profesionalizado sigue siendo la barrera más efectiva contra la captura. La contratación transparente, la selección competitiva y el avance basado en el desempeño deben aplicarse a los puestos de alto nivel en ministerios, empresas estatales y reguladores.
- Aproveche la supervisión multilateral y la revisión por pares. La OCDE, el FMI y el Banco Mundial deben integrar los diagnósticos de captura del Estado en las evaluaciones de los países y proporcionar asistencia técnica para la reforma de sectores estratégicos. La cooperación regional en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la EITI debe apoyar la armonización y transparencia de los datos.
- Detener los flujos de capital corrosivos. Los gobiernos y los socios deben examinar los acuerdos opacos de inversión y crédito con empresas extranjeras no transparentes, en particular de Rusia y China, asegurando el cumplimiento de las normas anticorrupción y ambientales.
- Promover la supervisión de la sociedad civil y los medios de comunicación. Empoderar a los organismos de control independientes y a los periodistas de investigación para que accedan a los datos sobre los indicadores clave de gobernanza y los registros de adquisiciones sigue siendo una piedra angular de la resiliencia a largo plazo.

Mejorar la calidad de la gobernanza de las instituciones democráticas clave es no es simplemente un desafío técnico, sino que es un imperativo democrático. El nexo entre la dependencia de los recursos, el clientelismo político y el apalancamiento externo constituye el riesgo de gobernabilidad más persistente de la región. La implementación de reformas de propiedad y transparencia alineadas con la OCDE, la despolitización de la gestión de las empresas estatales y la reconstrucción de la autonomía regulatoria pueden dismantlar gradualmente las redes de captura que erosionan la confianza pública. Solo desvinculando la soberanía económica de la discreción política, América Latina puede transformar su riqueza extractiva en una base para el crecimiento inclusivo, la estabilidad fiscal y la resiliencia democrática.

