



Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, agosto del 2014

## COYUNTURA

Diálogo sobre la Coyuntura: cambios constitucionales,  
¿Enmiendas o reformas?

Conflictividad socio-política: Marzo-Junio 2014

## TEMA CENTRAL

La cuestión energética vista desde las soberanías. Esbozando  
algunos factores clave desde sus múltiples dimensiones  
Seguridad Energética en América Latina. Reflexiones  
desde la sustentabilidad

Aportes para pensar el cambio del sistema energético  
¿Cambio de matriz o cambio de sistema?

Límites de las energías renovables

Cómo los instrumentos conforman las políticas: el caso de  
las empresas petroleras nacionales en Venezuela y Bolivia

## DEBATE AGRARIO-RURAL

Productividad agrícola en Ecuador: un largo camino por recorrer

## ANALISIS

Intercambios discursivos. Historia migratoria de los  
Conceptos del movimiento indígena ecuatoriano  
Debates sobre la democracia en globalización

## RESEÑAS

Teoría postcolonial y el espectro del capitalismo  
Diálogos del catolicismo y protestantismo indígena en Chimborazo  
Arte contemporáneo y cultura popular: el caso de Quito

Suscripciones: Anual 3 números: US \$ 45 – Ecuador: \$ 15,50

Ejemplar suelto: Exterior US \$ 15,00 – Ecuador: \$ 5,50

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre – Telef. 2522-763

Apartado aéreo 17-15-173 B Quito-Ecuador

# ECUADOR DEBATE 92

---

Quito-Ecuador, Agosto 2014

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: cambios constitucionales, ¿enmiendas o reformas? / 7-28

Conflictividad socio-política: Marzo-Junio 2014 / 29-38

## TEMA CENTRAL

La cuestión energética vista desde las soberanías. Esbozando algunos factores clave desde sus múltiples dimensiones

*Alberto Acosta, Pere Ariza-Montobbio, Francisco Venes, Paul Lorca, Rosalía Soley / 39-54*

Seguridad Energética en América Latina. Reflexiones desde la sustentabilidad

*María Cristina Vallejo / 55-84*

Aportes para pensar el cambio del sistema energético ¿Cambio de matriz o cambio de sistema?

*Pablo Bertinat, Jorge Chemes, Lisandro Arelovich / 85-102*

Límites de las energías renovables

*Gerardo Honty / 103-116*

Cómo los instrumentos conforman las políticas: el caso de las empresas petroleras nacionales en Venezuela y Bolivia

*Guillaume Fontaine, José Luis Fuentes y Susan Velasco / 117-132*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

Productividad agrícola en Ecuador: un largo camino por recorrer

*María José Castillo V. / 133-164*

## 2 Índice

### ANÁLISIS

Intercambios discursivos. Historia migratoria de los conceptos del movimiento indígena ecuatoriano

*Philipp Altmann* / 165-176

Debates sobre la democracia en globalización

*César Ulloa Tapia* / 177-194

### RESEÑAS

Teoría postcolonial y el espectro del capitalismo / 195-200

Diálogos del catolicismo y protestantismo indígena en Chimborazo / 201-204

Arte contemporáneo y cultura popular: el caso de Quito / 205-208

# Cómo los instrumentos conforman las políticas: el caso de las empresas petroleras nacionales en Venezuela y Bolivia<sup>1</sup>

Guillaume Fontaine, José Luis Fuentes y Susan Velasco\*

*Venezuela y Bolivia son exportadores de hidrocarburos de la región andina, países en los que políticas nacionalistas se han implementado en las últimas décadas. En ambos casos, las empresas petroleras nacionales son elementos centrales de las políticas energéticas mediante los contratos de exploración y explotación de petróleo y gas. La contribución de PDVSA (Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima) y YPFB (Yacimientos Petrolíferos de Bolivia) en estas políticas depende de factores históricos, financieros, técnicos y políticos. Aunque en estos países las políticas de petróleo y gas reconocen la importancia estratégica de las empresas estatales en la formulación e implementación, su papel en la captación y distribución de la renta depende de su capacidad financiera y de sus relaciones con el poder ejecutivo. Lo que deriva en una tensión entre el corporativismo y el centralismo. Sus relaciones con las empresas multinacionales dependen también del régimen contractual específico de cada país. Más allá del objetivo general de incrementar la participación del Estado al garantizar un mayor control de las operaciones por las empresas estatales, la instrumentación de la política de petróleo y gas obedece a procesos de dependencia de la trayectoria donde las ideas y el voluntarismo tienen que ser matizados por la capacidad efectiva de los instrumentos de organización.*

## Introducción

La investigación sobre los instrumentos se enfocaba tradicionalmente en las etapas tempranas de la toma de decisión y se concebían como un problema de formulación, más que de implementación (Linder and Stephen, 1998; Ringeling, 2005; How-

lett, Ramesh and Perl, 2009: 114). En este sentido, los instrumentos se consideraban como herramientas diseñadas o utilizadas por el poder ejecutivo para cumplir con objetivos específicos definidos en otro ámbito. Una problemática central de estos estudios es ¿Cómo explicar la elección de los instrumentos por el tomador de decisión? (Landry and

---

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador. Contacto: gfontaine@flacso.edu.ec

1 Una versión inicial de este artículo fue presentada con el título "How Instruments Shape Policies: the Case of National Oil Companies in Venezuela and Bolivia", 1st IPSA International Conference on Public Policy, Panel 8 - "Policymaking in Latin America", June 26-28, 2013 - Grenoble (France).

Varone, 2005; Trebilcock, 2005). El análisis de la elección de instrumentos de políticas públicas revela entonces la importancia de cuatro tipos de variables independientes: su connotación ideológica, la intensidad de los recursos invertidos, el riesgo de fracaso y la cualidad de los objetivos priorizados (Varone, 2001). Las tipologías comunes no cuestionan la naturaleza funcional de estos instrumentos, ni toman en cuenta lo que podría ocurrir durante la implementación, cuando están confrontados con la realidad (Hood, 2007; Salamon, 2000).

Sin embargo, los estudios más recientes arrojan tres importantes hallazgos. Por un lado, destacan la importancia de considerar los instrumentos de políticas públicas como combinaciones o conjuntos, en lugar de analizarlos individualmente. Al subrayar la necesidad de tomar en cuenta la consistencia entre los instrumentos tanto como su consistencia con los objetivos de políticas, estos estudios ilustran también la complejidad metodológica de este enfoque, así como su confiabilidad como método explicativo (Howlett, Kim and Weaver, 2006). Por otro lado, se ha establecido una relación entre ciertas combinaciones de instrumentos y estilos particulares de políticas o modos de gobernanza (Howlett, 2009 y 2011). Procesos de decisión de arriba hacia abajo y modos verticales de gobernanza están a menudo vinculados con una preferencia por instrumentos de regulación, mientras que procesos de decisión de abajo hacia arriba y modos de gobernanza horizontal tienden a privilegiar instrumentos de coordinación. Por último, el análisis neo-institucional de políticas ha mostrado que los instrumentos de políticas pueden considerarse tam-

bién como instituciones que organizan y estructuran el proceso político (Lascoumes and Le Galès, 2007). Así es como deberían analizarse como variables dependientes en el análisis de políticas, que gozan de cierta autonomía respecto de las ideas y los intereses promovidos por los actores y son sometidos a procesos de dependencia de la trayectoria que hacen difícil su reforma (Mahoney and Thelen, 2010).

Este artículo prolonga la última reflexión al analizar el papel de las empresas petroleras nacionales en las políticas energéticas de Venezuela y Bolivia, dos países andinos exportadores de hidrocarburos. La selección de estos casos para el estudio se justifica por el hecho que ambos han transitado por reformas orientadas por el mercado hacia reformas orientadas por el Estado durante los años 2000. Venezuela fue el primero en tomar este camino tras la elección de Hugo Chávez a la Presidencia de la República, en 1998, y Bolivia siguió sus pasos tras la elección de Evo Morales en 2005. Ambos gobiernos implementaron políticas nacionalistas que dependen en gran medida de PDVSA (*Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima*), una empresa creada en 1976, y YPFB (*Yacimientos Petrolíferos de Bolivia*), creada en 1936. Puesto que ambas empresas habían sido afectadas por el proceso de liberalización en los años 1990, por gobiernos neo-liberales, su fortalecimiento se consideraba como una prioridad en la reforma legal y antes de la negociación de contratos de petróleo y gas con empresas foráneas.

Nuestro argumento es que los instrumentos de políticas no son meras herramientas funcionales, creadas una vez

para siempre en el diseño de una política, sino que constituyen también un problema en su desenvolvimiento. Entonces las preguntas son: ¿Cuáles son los aspectos críticos de los instrumentos de políticas, que inciden en las elecciones del poder ejecutivo? ¿Cómo inciden estos instrumentos en la implementación de políticas? Y ¿Cómo están amparados por otros instrumentos? Para contestar estas preguntas, explicaremos primero por qué las empresas petroleras nacionales se eligieron como instrumentos mayores de políticas, para llevar a cabo reformas nacionalistas en ambos países. Empezaremos por recordar la herencia de las décadas neoliberales de 1980 y 1990 en el sector de los hidrocarburos, antes de mostrar cómo se pensó fortalecer estas empresas en los años 2000. Luego plantearemos las preguntas al revés, al considerar las empresas petroleras nacionales como un problema de política, a ser resuelto por el gobierno durante la implementación de las políticas de petróleo y gas. Veremos cómo estas empresas pueden ser el origen de violentos conflictos sociales, antes de analizar por qué sus relaciones con el ejecutivo están atravesadas por tensiones contradictorias entre tendencias corporativistas y centralistas.

### **La importancia de las empresas petroleras nacionales como instrumentos de políticas públicas**

Como cualquier empresa nacional, PDVSA y YPFB pueden ser definidas como unos instrumentos de organización privilegiados, aunque su papel en la implementación puede variar considerablemente de un país a otro y de un sector a otro.

### ***La liberalización de PDVSA***

Desde su creación, en 1976, PDVSA administra la industria petrolera para el Estado venezolano, al organizar y liderar los procesos de exploración y producción por sí misma o en asociación con otras empresas. Como instrumento de política, PDVSA se hace cargo, también, de muchos otros servicios: 25% de sus ingresos están destinados a un fondo social de inversión (FONDEN) para financiar programas sociales como las “misiones” (Misión Barrio Adentro, Misión Rivas, Misión Vivienda). Esta empresa estatal está a cargo, incluso, de ejecutar algunos de estos programas (PDVSA, 2011).

Aunque estas actividades no son nuevas para PDVSA, el involucramiento de la empresa en servicios sociales se ha incrementado y diversificado desde el 2004. Ésta goza de cierta autonomía de las agencias de control, de lo cual se han aprovechado los gobiernos de turno, para acelerar la transferencia de ingresos y lograr objetivos de programas sociales. Por ejemplo, en el 2008, PDVSA administraba un programa de distribución de alimentos y una red de supermercados y de abastecimiento popular. También financia programas de conservación del patrimonio nacional, promoción cultural, etcétera.

Como podemos ver, la empresa petrolera nacional venezolana es mucho más que un instrumento de política energética. En realidad, colecta también la renta petrolera para el Estado, mediante las regalías, las tasas y los impuestos sobre las ganancias. El doble estatuto de administrador y recolector de renta hace de PDVSA la institución más poderosa en la economía del país. En

2011, su patrimonio alcanzaba el equivalente del presupuesto general del Estado. A través de la administración de la industria petrolera, se ha vuelto la mayor fuente de ingresos para el país, lo que explica en parte por qué la empresa, en sí, se ha tornado en un problema de gobernanza democrática.

Muchas actividades y funciones se le fueron encargadas por su alta capacidad administrativa y de gestión, heredada de las empresas multinacionales que operaron en Venezuela desde inicios del siglo XX, antes de quedar absorbidas por la nacionalización del sector en 1976. De hecho, el sector público no tenía la tecnología, ni los recursos humanos, ni tampoco la experiencia suficiente para asumir el control integral de su industria. Por lo tanto, el gobierno tuvo que conceder autonomía y continuidad a los modelos de gestión usados por las multinacionales (Espinasa, 2006).

Mediante la nacionalización, el Estado venezolano había adquirido la propiedad de la industria pero la administración seguía controlada por estas empresas privadas en retiro. Sus ejecutivos, ingenieros y asalariados siguieron aplicando el mismo sistema de gestión, bajo la dirección y el control de la empresa estatal, que actuaba como holding. Esta relación entre PDVSA y el propietario de su capital (el Estado venezolano) hicieron de la empresa nacional una agencia separada del gobierno, que podía llevar a cabo sus propios planes y programas. Semejante autonomía se incrementó gracias a la extrema dependencia del go-

bierno por los ingresos petroleros. Entre otros efectos, ello hizo difícil supervisar las actividades de la empresa, y su equipo de gestión adquirió una capacidad creciente de diseñar la política petrolera.

Como consecuencia de esta relación entre la empresa y el gobierno, no solo PDVSA se volvió un instrumento multidimensional de la política petrolera, de la información al tesoro y la autoridad, siguiendo la tipología de Hood (Hood, 2007). La autonomía administrativa y financiera que quedaba del proceso de nacionalización, así como el control real de la industria le dio la capacidad de manejar información sobre las reservas petrolíferas y actividades afines, el poder de elaborar la agenda y de promocionarla entre otras agencias y actores involucrados en la toma de decisión sobre la política petrolera (Presidente de la República, Asamblea Nacional, partidos políticos, etcétera). Al respecto, la liberalización de los años 1990 fue incentivada y promovida por uno de los directivos de la empresa. En aquella época, PDVSA hasta llegó a sustituir el Ministerio de Petróleos en el proceso, lo cual despertaría muchas críticas en contra de la existencia de “un Estado dentro del Estado” y un modelo de gestión más preocupado por sus propios intereses que por los de la nación (Mommer, 2003: 3).

Por último, la nacionalización no impidió la intervención de empresas foráneas en el sector energético, aunque restringida su participación en actividades complementarias y subsidiarias que PDVSA no podía llevar a cabo.<sup>2</sup> Estas

---

2 El Art. 5 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de Hidrocarburos vigente desde 1975.

empresas se volvieron proveedoras de servicios para la asistencia técnica a la empresa petrolera nacional. Cuando la crisis económica de los años 1990 y el declive de los precios del petróleo afectaron las inversiones públicas y la capacidad estatal de adquirir tecnología para desarrollar la industria, la intervención del sector privado se volvió un medio de promoción para la liberalización que ya mencionamos (Espinasa, 2006).

Durante la época de la liberalización, las relaciones de PDVSA con las empresas multinacionales sería regulada por un régimen contractual de tres modalidades: acuerdos operativos, acuerdos de asociación para beneficios compartidos (contratos de riesgo) y contratos de asociación para la Faja del Orinoco. Según los acuerdos operativos, los campos marginales se concedieron para que las operadoras privadas invirtieran y se financiaran con la producción de crudo y reembolsos en efectivo. Mediante los contratos de riesgo, PDVSA actuaba como socia y, por lo tanto, solo cedía parte de sus reservas a las empresas privadas. La empresa nacional se asoció con empresas privadas para desarrollar la exploración en áreas con alto potencial y compartía los beneficios con ellas, en proporción con el monto de sus inversiones. Los contratos de la Faja del Orinoco otorgaban ciertas garantías para estimular la exploración y explotación de esta región, hasta ese entonces sin explotar pese a que se suponía revelaba reservas ingentes de crudos convencionales y no-convencionales.

Además, una reforma del sistema tributario reduciría la participación de las regalías y revisaría la participación del Estado y del sector privado en las ga-

nancias. Esta reforma iba a atraer la inversión directa extranjera hacia el sector petrolero y otorgar a PDVSA más libertad de inversión, considerando el contexto de bajos precios en aquel momento (Espinasa 2006).

### ***La capitalización de YPFB***

Al igual que PDVSA en Venezuela, YPFB es responsable de la implementación de la política boliviana de petróleo y gas y está involucrada en toda la cadena de producción, de la exploración a la comercialización, pasando por la explotación, el transporte, la refinación y la industrialización. Sin embargo, esta última fue completamente desmembrada por las reformas neoliberales de los años 1990. Con el argumento que causaba mayores daños a la economía, esta empresa fue capitalizada y la mayoría de su capital fue transferido al sector privado, por la Ley 1544 de 1994 y la Ley 1689 de 1997. Fue reestructurada en tres sociedades de economía mixta: Chaco y Andina para la exploración y explotación de petróleo y gas, y Transredes para el transporte de materia prima. Las actividades de YPFB se redujeron aún más en 1999, cuando el Presidente Hugo Banzer ordenó la privatización de dos refinerías ubicadas en Cochabamba y Santa Cruz (Gualberto Villarroel y Guillermo Elder Bell), que fueron compradas por la empresa nacional brasileña Petrobras. Desde luego, la empresa estatal boliviana se concentraría en la suscripción de contratos y el monitoreo de la industria, aparte de estar a cargo de la distribución del gas doméstico. En 2005, YPFB estaba vinculada a más de 70 contratos de riesgo, que fueron muy crítica-

dos por la oposición, en particular tras el referendo sobre la nacionalización.

### **El fortalecimiento de las empresas petroleras nacionales**

Con la elección de Hugo Chávez (en 1998) y Evo Morales (en 2005), el sector del petróleo y del gas entró a una nueva era en la cual el creciente involucramiento del Estado en las actividades del upstream y del downstream, típico de un modo de gobernanza jerárquico (Fontaine, 2011), dependería del fortalecimiento de las empresas petroleras nacionales de ambos países.

#### ***Un nuevo régimen de contratación para PDVSA***

Cuando los opositores de la liberalización llegaron a formar parte del primer gobierno de Hugo Chávez, diseñaron una política petrolera neo-nacionalista, cuyo principal instrumento era la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Fontaine, 2010). Según esta ley y los estatutos de PDVSA, la empresa estatal tendría a cargo el control de cualquier actividad llevada a cabo por terceras partes, a través de la Compañía Venezolana de Petróleos (CVP). Esta última sería responsable de preparar cualquier proyecto de inversión y definir las condiciones de asociación. Estaría administrada por directivos de PDVSA y miembros del Ministerio de Energía y Petróleo. La mera existencia de joint ventures tendría que ser sometida para aprobación de la Asamblea Nacional por este ministerio.

El rol líder de PDVSA en la política petrolera venezolana fue realizado por la Constitución del 2000, la Ley Orgáni-

ca de Hidrocarburos (en el 2001) y su reglamento, y la reforma del estatuto especial de la empresa (en el 2005). A través de esta regulación, la planificación, el diseño y la implementación de la política petrolera fueron encargados a Ministerio de Energía y “Petróleos” (sic.), mientras la ejecución de actividades primarias era encargadas a PDVSA por el poder ejecutivo, directamente o con la intervención de sociedades mixtas controladas por el Estado o por operadores cuyo capital es determinado por el Estado al menos en un 51%. En realidad, PDVSA corresponde exactamente a este marco jurídico y es la única empresa estatal con actividades primarias hasta el momento.

Según la Ley Orgánica de Hidrocarburos (art. 9 y 22), la principal actividad de la empresa es la ejecución de actividades de exploración, explotación, transporte y comercialización de crudo. El Estado conserva estas actividades y PDVSA es la institución a cargo de manejarlas. Aunque la refinación y la comercialización en el mercado interno no son responsabilidades exclusivas del Estado, la empresa está también involucrada en estas actividades. Como operadora de la industria, es responsable de recolectar la renta petrolera y luego de transferir dos tercios de ésta al gobierno (por regalías, tasas e impuestos).

La empresa estatal tiene derecho de dedicarse a actividades complementarias a la producción, tales como la emisión de bonos de mercancía garantizados. Ello ha convertido a PDVSA en un instrumento mayor de política económica e incrementó su importancia para la economía nacional. Una participación importante de los ingresos de la empre-

sa está dirigida al financiamiento de programas sociales del gobierno.

Aunque exista la posibilidad de que el ejecutivo (el Ministerio de Energía y Petróleos) realice estas actividades de su propia iniciativa, PDVSA se presenta como la única empresa estatal que lidera actividades de exploración y explotación en los nuevos campos. La empresa detenta también los derechos de propiedad donde la iniciativa privada sea permitida, de tal modo que aparece como el principal socio (con al menos un 60% de las participaciones en asociaciones) y controla realmente estas compañías.

Un propósito secundario de esta nueva modalidad de asociación es la mayor rendición de cuentas, puesto que la existencia de una participación minoritaria del sector privado obliga a estas joint ventures a presentar informes financieros y a la empresa estatal a informar a sus socios. Este es un medio de limitar la autonomía de PDVSA y la falta de control por el gobierno, aunque el uso de distintos sistemas de información entre estas empresas pueda resultar en un obstáculo para aquellas auditorías. Otra manera de limitar la autonomía de la empresa petrolera nacional fue la decisión del ejecutivo de volver a negociar todos los contratos en el 2004 y suscribir nuevos en el 2008 sin involucrar a los expertos de esta empresa en los equipos técnicos a cargo del proceso, aunque formalmente PDVSA era responsable de la negociación de contratos y de la preparación del soporte técnico para ser presentado ante el legislativo.

En el 2005, Venezuela empezó a implementar nuevas modalidades de asociación público-privado, con la crea-

ción de sociedades de economía mixta. Todos los contratos existentes fueron sustituidos por contratos de asociación en los cuales PDVSA, actuando en representación del Estado, retiene la mayoría del capital y, desde luego, administra los campos mientras las transnacionales se vuelven socios minoritarios para el apoyo financiero.

Entre tanto, mientras PDVSA se reestructuraba y como consecuencia de la mayor crisis política del país, la política exterior del Presidente Chávez tomó un rumbo que afectó también a la empresa estatal. Desde el 2004 en adelante, se estableció el concepto de multipolaridad para referirse a la nueva orientación de los intereses del país en sus asuntos internacionales, en busca de aliados políticos en América Latina y el Caribe. El sector energético fue clave para este cambio y el petróleo se volvió un medio para esta política (Serbin, 2009: 148).

Estas relaciones se materializaron por acuerdos de cooperación y alianzas estratégicas que iniciaron con Ecuador en el 2005, para estructurar una política nacionalista. Entre los principales acuerdos comerciales suscritos por PDVSA y su contraparte ecuatoriana, Petroecuador, consta la construcción de una refinería en el Ecuador y la venta de productos petroleros por Venezuela a este país. Tras la elección del Presidente Rafael Correa, estos vínculos se estrecharon gracias a la convergencia ideológica con Hugo Chávez. La cooperación entre ambas empresas estatales resultó en la creación de una joint venture para invertir en la Amazonía ecuatoriana y la Faja del Orinoco. Sin embargo, estos acuerdos fueron en parte suspendidos por las priori-

dades de PDVSA de desarrollar su propia producción interna y debido a su alto nivel de endeudamiento.

Asimismo, PDVSA concretó una alianza con YPFB en el 2007 (YPFB-Petroandina SAM), en la cual YPFB detenta un 60% de las participaciones y autoriza a PDVSA a explorar y explotar campos reservados por la empresa boliviana, en las áreas tradicionales de Tarija y Santa Cruz, así como en áreas de explotación más reciente, como La Paz y Beni. Venezuela ofrece también a Bolivia un derecho de extraer petróleo en la Faja del Orinoco, mientras Bolivia aceptó facilitar los procedimientos ambientales y dejar a PDVSA explorar nuevas reservas de petróleo y gas en su territorio. Todas estas actividades sufrieron retrasos, debido al fallecimiento de Hugo Chávez en marzo de 2013. Entre tanto, ambas empresas siguen involucradas en un programa de capacidades técnicas y de gestión, en el cual expertos de PDVSA tienen que instruir a trabajadores bolivianos y ejecutivos venezolanos participan en campañas de contratación de ingenieros y ejecutivos por YPFB. En el 2006, el gobierno boliviano ya había pedido a profesionales venezolanos controlar los campos nacionalizados, en caso de que las empresas privadas se negaran a cumplir con el Decreto 28701 (Velasco, 2011).

### ***La nacionalización de YPFB***

Incluso antes de la elección de Evo Morales, en Bolivia, la adopción de la Ley de Hidrocarburos en el 2005 puso un término a la liberalización lanzada con la Ley de Capitalización, al ordenar a las empresas foráneas firmar nuevos

contratos con el Estado boliviano en un plazo de 180 días, bajo tres modalidades: operación, asociación y producción compartida. Con los contratos de operaciones, YPFB recolectaba las tasas mientras las empresas privadas asumían el riesgo de inversión y eran retribuidas en efectivo o en materia prima. Con los contratos de producción, la empresa pagaría regalías y tasas en proporción con su participación en el campo, el Estado reconocería la inversión de las transnacionales a lo largo de las operaciones y estas últimas recibirían una participación de la producción para su libre comercialización. Con los contratos de asociación, YPFB y las empresas multinacionales pagarían tributos en proporción con su participación en la operación, la inversión sería reconocida por YPFB y sus socias podrían estar retribuidas en efectivo o en materia prima.

Ahora bien, el gobierno enfrentaba un problema de recursos financieros para organizar YPFB y volverla un instrumento idóneo para la nueva política. Es más, Bolivia atravesaba una serie de conflictos sociales y una inestabilidad política que llevaron al Presidente Carlos Mesa a renunciar e impidieron que se cumpliera esta obligación. El candidato a su sucesión, Evo Morales, propuso impulsar la nacionalización completa y hacer de la empresa estatal el principal operador del país para la industria de petróleo y gas. Estas promesas fueron en parte argumento para la elección histórica de Evo Morales, con un 54% de la votación.

Desde el Decreto Supremo 28701 sobre la nacionalización (emitido el 1<sup>o</sup> de mayo de 2006), la empresa actúa a nombre del Estado boliviano para definir los precios, volúmenes y mercados

de exportación y comercialización de petróleo y gas.<sup>3</sup> Mediante este decreto, el Presidente Morales volvió a fijar un plazo de 180 días para que las empresas multinacionales presentes en el país firmaran nuevos contratos, puesto que los contratos de riesgo no habían sido aprobados por el legislativo y, por lo tanto, infringían la nueva Constitución. Caso contrario, estas últimas tendrían que salir del país y transferir sus activos a YPF. Al final, estos nuevos contratos fueron firmados para 30 años, en octubre de 2006.

El Decreto Supremo 28701 ordenó también la reestructuración de YPF en un plazo de dos meses para convertirse en una empresa transparente, eficiente y responsable. Por lo tanto, se le autorizaba a tomar de nuevo el control de las participaciones de la ciudadanía, que se habían creado por el Fondo Colectivo de Capitalización, en realidad administrados por una Administradora de Fondos de Pensión. Así, YPF tomó control de 32% de Chaco y Andina, y 34% de Transredes. Bajo estas nuevas condiciones, la empresa estatal y sus socias adoptaron un modelo contractual híbrido: el contrato de servicio. Éste reconoce la propiedad exclusiva de YPF sobre los hidrocarburos y la vuelve responsable del pago de regalías y el impuesto directo sobre los hidrocarburos. Las empresas asociadas asumen la totalidad del riesgo de las operaciones y, en caso de operaciones exitosas, la empresa estatal las retribuye en efectivo por sus servicios.

Como parte del proceso de fortalecimiento de YPF, el gobierno lanzó también un plan de reestructuración en tres partes. Primero, ayudaría a la empresa a volver a tomar control de Andina, Chaco y Transredes, al forzar a los accionistas vender el 50% + 1 de sus participaciones en el capital. Puesto que ningún acuerdo se logró con Chaco y Tranredes, sin embargo, el gobierno tuvo que nacionalizar las acciones de Transredes mantenidas por *TR Holdings Ltd.* y aquellas de Chaco por *Amoco Bolivia Oil and Gas*. De la misma manera, YPF tomó control de *Bolivian Logistic Company of Hydrocarbons*, que era responsable de los stocks, vendida a operadores privados en los años 1990, y de *Air BP Bolivia*, el proveedor exclusivo de combustible para la industria aeronáutica. También compró las dos refinerías de Petrobras. Hoy YPF debería estar en capacidad de actuar como empresa mayor en el mercado boliviano y tomar parte en cualquier actividad sectorial, a través de sus filiales Andina, Chaco, Petroandina, Transredes, YPF Refinería, YPF Logística y YPF Aviación.

La segunda parte de este plan fue el incremento de los salarios del personal de la empresa petrolera nacional. Antes, ningún empleado podía ganar más que el jefe de Estado (el equivalente a 2100 USD mensuales), lo cual era muy por debajo de los salarios en el sector energético (Velasco, 2011:119). No obstante, ello fue revisado incluso para igualar las diferencias entre los salarios pagados por la empresa matriz y los de sus filiales. La tercera parte consistió en la trans-

3 Antes de este decreto, la propiedad era del Estado solo cuando los hidrocarburos quedaban en el subsuelo y se volvían privados desde el momento de su extracción.

ferencia de recursos económicos a YPF. Así, el Banco Central de Bolivia le pagaría una subvención de un millón de USD, para financiar proyectos de transportación, producción e industrialización, y una planta de separación de combustibles líquidos.

En teoría, YPF es ahora un instrumento central de la política energética boliviana, que actúa al amparo del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, para promover y monitorear la implementación de sistemas de planificación, inversión, administración y rendición de cuentas a nivel internacional. Está a cargo también de la evaluación de los programas de inversión pública y de la evaluación *ex post* de todas las entidades sin auditoría interna propia. Depende de tres vicepresidencias (Administración, Contratos y Operaciones), agencias y filiales. Según su estatuto, el directorio es libre de elegir los vicepresidentes en una lista corta de tres candidatos o candidatas elaborada por el presidente ejecutivo. Tiene la potestad de oír auditorías internas y externas sobre las actividades de la empresa y sus socios. Por último, YPF goza de autonomía administrativa, técnica y económica, para administrar sus propios activos y capitales.

### **Las empresas petroleras nacionales como problema de política pública**

#### ***PDVSA y el centralismo burocrático***

Hasta 1999, PDVSA gozaba de una amplia autonomía ante el gobierno venezolano, para la elección de sus directivos y funcionarios de rango intermedio (Espina 2006). Aunque formalmente la ley

estableciera que el gobierno estaba a cargo de nombrar el directorio de la empresa, salvo honrosas excepciones, hasta ese entonces, el jefe del ejecutivo escogía el presidente y el presidente del directorio entre los más experimentados y eventualmente los empleados mayores. Con la elección de Hugo Chávez, estas prácticas empezaron a ser cuestionadas. Uno de los objetivos de la reforma de PDVSA era someterla a un control más estricto por parte del Ministerio de Petróleos y reestructurar sus relaciones con las empresas multinacionales.

Esta reforma contempla la elección del directorio ejecutivo de la empresa, realizada en febrero de 2002, lo cual llevó a la resistencia de parte de la mayoría de sus empleados y directivos. Aunque Hugo Chávez no eligió a alguien por fuera de la empresa, como presidente ejecutivo de su administración, sí eligió libremente (i.e.: ignoró las reglas no-escritas de la empresa). Por lo tanto, designó a Roberto Mandini, un empleado de medio rango, conocido por ser respetado por sus colegas y por compartir la orientación ideológica del gobierno (Bermúdez Romero, 2008: 77). Este nombramiento provocó un conflicto entre los que lo veían como una intromisión en los asuntos internos de PDVSA y aquellos que habían sido puestos al margen por las administraciones anteriores, especialmente la de Luis Giusti, principal responsable de la liberalización. Este conflicto le restó al presidente margen de maniobra y, pronto, este último renunció.

En su lugar, Hugo Chávez nombró a Héctor Ciavaldini, un hombre de la industria que había sido descartado por la

administración anterior. Tampoco pudo resolver el conflicto interno, por ser considerado como demasiado cercano al jefe del ejecutivo. Tras su destitución súbita en el 2000, el Presidente Chávez nombró a un militar, el General Guicaipuro Lameda, y le encargó la reestructuración de la empresa. A diferencia de sus predecesores, Lameda no era de la industria pero había sido director de la Oficina del Presupuesto, lo que era su única credencial para ser nombrado a la cabeza de PDVSA. Él intentó ejecutar un plan de racionalización de la administración y traer a los empleados de vuelta al trabajo. Sin embargo, la creciente autonomía de la cual gozó terminó socavando la confianza del Presidente de la República y de sus socios cercanos, lo que llevó a una tercera renuncia, en febrero de 2002. Gastón Parra Lizard, un intelectual cercano a Ali Rodríguez, sucedió a Lameda en medio de una depresión económica y cuando la popularidad de Hugo Chávez estaba declinando. La hostilidad que enfrentaba por parte de muchos empleados de PDVSA le llevó a despedir o a jubilar brutalmente a la mayoría del equipo directivo. La confrontación empeoró, pues la oposición política tomó partido por el personal de la empresa y organizó una serie de protestas, que culminaron con el intento fallido de golpe de Estado del 12 y 13 de abril de 2002.

Luego de estos acontecimientos, el Presidente Chávez nombró a Ali Rodríguez presidente del directorio de PDVSA, quien es considerado con más empatía por el personal de la empresa, dada su experiencia profesional. Él había estado en conflicto con la empresa y sus

directivos desde los años de la liberalización y fue el primer Ministro de Petróleo y Energía nombrado por Hugo Chávez. Con sus amigos, era muy crítico del papel de PDVSA en la política venezolana y se oponía a la autonomía garantizada a sus administradores, en particular porque ellos contraponían los intereses de la empresa a los del Estado, el verdadero propietario de la industria. Según ellos, el régimen meritocrático había conllevado a la separación de PDVSA y del poder ejecutivo, y todos los actores involucrados en el proceso de políticas (el Ministerio de Energía y Minas y los empleados de la empresa) se miraban con suspicacia.

Sin embargo, en el contexto de creciente bipolarización política que afectaba a Venezuela en esta época, PDVSA se había vuelto a la vez un centro de activismo y una apuesta política. El intento, por parte de los empleados de la empresa, de bloquear la reforma del paro nacional, apoyado por buena parte de los líderes políticos opuestos a Hugo Chávez llevó a un paro nacional entre diciembre 2002 y marzo 2003, que culminó con el despido de unas 18.000 personas, incluidos directivos, ingenieros y trabajadores.

Desde el 2003, el gobierno ejerce sus prerrogativas de nombrar al presidente de la empresa y otros directivos, mientras PDVSA se limita a implementar la política y dejar el mando al Ministerio de Petróleos. Cuando Ali Rodríguez concluyó su período, en octubre 2004, el cargo fue asignado al ex-Ministro de Energía y Petróleos, Rafael Ramírez. Este nombramiento fue una señal clara de que el gobierno había vuelto a tomar el control de

la empresa estatal. Ramírez asumió la negociación de las sociedades de economía mixta, consiguió que la empresa financiara gran parte de los programas sociales conocidos como “misiones” y se convirtiera en el instrumento operativo de la campaña de Hugo Chávez por el “Socialismo del siglo 21”.

Sin embargo, desde el paro nacional y sus consecuencias dramáticas, la empresa tuvo que enfrentar crecientes dificultades administrativas y operacionales, incluso la pérdida de su autonomía ante el ejecutivo. Tras la pérdida de gran parte de sus recursos humanos, es el blanco de una creciente presión por parte de otras agencias del Estado y de las empresas privadas. En un mismo momento, PDVSA tiene que asumir más responsabilidades para gestionar los campos formalmente operados por empresas foráneas, puesto que éstas fueron desposeídas de sus concesiones y se volvieron partes minoritarias de las empresas mixtas creadas entre 2006 y 2008. Hasta hoy, el gobierno aboga por recuperar la capacidad de operar sus campos, sostener niveles de producción y garantizar los flujos de exportación, aparte de sostener y administrar cada vez más programas de asistencia social.

### ***YPFB y el centralismo burocrático***

En Bolivia, YPFB ha sido a su vez el motivo de conflictos sociales desde el 2003, cuando los moradores de El Alto, un distrito particularmente deprimido del suburbio de la capital La Paz, se levantaron para reclamar la nacionalización de los hidrocarburos y la refundación de la empresa petrolera nacional (Arze, 2004; Perrault, 2005). El intento

del Presidente Sánchez de Lozada de negociar con Chile un acceso a la costa del Pacífico para vender gas a México y a los Estados Unidos, fue el motivo para muchas organizaciones sociales de convergencia en una protesta mayor ese año, pues desde 1879 las relaciones diplomáticas con este país se habían roto, tras la invasión del ejército chileno y la pérdida de sus territorios costeros. Esta protesta, conocida como “la Guerra del Gas”, acabó con la muerte de 60 personas y 200 heridas por los militares, y Sánchez de Lozada tuvo que renunciar.

Su sucesor, Carlos Mesa, organizó un referendo en el cual el 90% de la ciudadanía aprobó la nacionalización de los hidrocarburos. Como ya se mencionó, el clima social le obligó también a renunciar, antecediendo a la elección de Evo Morales. Finalmente, el Decreto Supremo 28701, titulado “Héroes del Chaco” en memoria de las víctimas de la guerra del Chaco contra Paraguay (1932-1935), a más de la fecha simbólica de su anuncio (el 1º de mayo es el día del trabajador), este decreto recuerda que, para los bolivianos, el control de los recursos no-renovables siempre ha sido una fuente de conflictos violentos y justificó, a veces, la presencia del ejército en los campos gárficos para preservar la integridad territorial nacional.

Sin embargo, ni el Ministerio de Hidrocarburos, ni YPFB tenían la capacidad financiera ni técnica de actuar en representación del Estado boliviano en la negociación, la firma, el seguimiento y la administración de todos los contratos de gas y petróleo. Entonces, el Decreto Supremo 28701 ordenó inicialmente a las mayores empresas multinacionales que operaban en el país (Petrobras, Repsol-

YPF y British Gas) pagar un impuesto directo a los hidrocarburos del 32%, además de las regalías de 18%, para financiar la reorganización de YPFB. No obstante, esta medida quedó sin efecto y el gobierno tuvo que adoptar una postura más flexible para lograr un acuerdo con estas empresas, de cuya producción en los grandes campos de gas boliviano (San Alberto y San Antonio) dependía. En este sentido, la nacionalización boliviana fue "pactada" (Velasco, 2011) y, en lugar de devolver el 82% de su producción al Estado, los socios de YPFB tendrían que proceder de acuerdo a un factor B, basado en el volumen de producción, el tipo de campos operados, el tiempo del contrato y la inversión realizada durante la ejecución del contrato. El gobierno tendría que ser más amigable con ellos, al reconocer sus inversiones anteriores y remunerar los costos operativos de futuras actividades.

Hasta la fecha, ninguna reforma estructural se ha implementado para fortalecer el proceso nacionalista en el sector energético. La Constitución adoptada tras el referendo de 2009 autorizó la creación de una empresa pública para liderar el proceso de industrialización, la Empresa Boliviana de Industrialización, pero esta última no tiene actualmente incidencia. Por otro lado, puesto que el Decreto Supremo 28701 excede ampliamente la Ley 3058, el gobierno está preparando una nueva ley sectorial que atraería nuevas inversiones en exploración y explotación de petróleo y gas, para adecuarse a las nuevas condiciones del sector.

Uno de los principales problemas que enfrenta YPFB es la falta de institucionalización y su vulnerabilidad ante decisiones de carácter político. La em-

presa estatal está ahora completamente bajo control del poder ejecutivo. El jefe de Estado es quien designa su directorio, integrado por nueve miembros, el Presidente de la República, los ministros de Hidrocarburos, Finanzas y Desarrollo Económico, y la administración local en las áreas donde hay actividades de petróleo y gas (Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca). Por último, el jefe del ejecutivo nombra el presidente ejecutivo entre una lista corta tres candidatos o candidatas, elaborada por el Congreso, y puede nombrar un interventor provisional en ciertas circunstancias.

Entre 2006 y 2009, cinco presidentes ejecutivos se sucedieron. El Presidente Morales los eligió en función de su orientación ideológica, más que de su experiencia profesional, entre sindicalistas, como Manuel Morales, miembros del Movimiento al Socialismo (el partido presidencial), como Santos Ramírez, su secretario personal, Guillermo Aruquipa (que terminó siendo el Superintendente de Hidrocarburos). Todos tuvieron que renunciar o fueron removidos por su incompetencia, algunos por estar involucrados en asuntos de corrupción. En febrero de 2009, Evo Morales nombró a Carlos Villegas administrador provisional de la empresa. Este colaborador cercano del Vice-Presidente, Álvaro García Linera, es un economista de renombre, especializado en recursos naturales no-renovables e ideológicamente afín al Presidente de la República. Aunque tampoco cumpla con el criterio de experticia definido por el Decreto Supremo 28701, por falta de otra opción, se ha mantenido en el cargo hasta hoy y se volvió el presidente ejecutivo de YPFB (YPFB, 2013).

La situación es similar en el Ministerio de Hidrocarburos. Aunque el cargo es mucho menos sensible, el jefe de Estado también elige entre activistas cercanos al MAS, como Oscar Coca, Fernando Vincenti y Saúl Avalos, que estuvieron involucrados en los movimientos sociales de Santa Cruz.

## **Conclusión**

La cronología de las reformas nacionalistas, en los años 2000, confirma la importancia de las empresas petroleras nacionales en el diseño de estas políticas, aunque la mera naturaleza de estas medidas difiera bastante de un país al otro. En las tres últimas décadas, la evolución de las empresas petroleras nacionales de Venezuela y Bolivia han seguido pasos muy diferentes, que hacen que las políticas energéticas nacionalistas partieran de puntos muy distintos en ambos países, respecto a la capacidad de sus instrumentos organizacionales. Mientras en Venezuela el gobierno tuviera que lidiar con la autonomía financiera y política de PDVSA, en Bolivia tuvo que devolver a YPF a la vida, tras una década y media de debilitamiento debido a su capitalización.

Ello lleva también a la emergencia de problemas específicos causados por aquellas empresas, en la implementación de estas políticas. La necesidad para el gobierno de volver a tener control sobre ellas, que era un medio y un fin de la política, les llevó a interferir cada vez más directamente en el reclutamiento de su personal técnico y admi-

nistrativo. Cuando la afinidad política se privilegió por encima de la experticia técnica, esta intromisión acabó con socavar las reformas estructurales a las empresas que supuestamente tenían que coadyuvar.

La contribución de estas últimas en el proceso de políticas públicas depende de factores históricos, técnicos y políticos. Al fin y al cabo, estas empresas no solo asumen un rol estratégico en la formulación y en momentos tempranos de la implementación, sino también moldean estas políticas y sus objetivos. Por lo tanto, más que ser simplemente funcionales a los objetivos del gobierno, estos instrumentos constituyen problemas de políticas. Su papel en la captación de la renta y su distribución depende de su capacidad financiera y su relación con el poder ejecutivo. Asimismo, estas relaciones son generalmente el objeto de una tensión entre el corporativismo (que hace hincapié en la autonomía de la empresa ante el gobierno) y el centralismo (que hace hincapié en el control de su organización interna y sus procesos). Sus relaciones con las empresas multinacionales dependen también del régimen contractual específico de cada país. Desde luego, más allá del objetivo general de incrementar la participación del Estado al dotar a las empresas estatales con un mayor control operativo, la instrumentalización de la política energética sigue un proceso de dependencia de la trayectoria en el cual las ideas políticas y el voluntarismo tienen que ser matizados por la capacidad real de los instrumentos de organización.

## Bibliografía

- Arze, Carlos  
2004 "Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal? *Cuadernos del CENDES*, 21 (56): 83-103.
- Bermúdez Romero, Antonio  
2008 *PDVSA en carne propia*. Caracas: Editorial Futuro. (2ª Ed.)
- Espinasa, Ramón  
2006 "El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 12 (1): 147-182.
- Fontaine, Guillaume  
2010 "Neonacionalismo petrolero en los Andes". En: Isabelle Rousseau (Dir.), *América Latina y el petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*, México D.F.: El Colegio de México, 327-352.
- Fontaine, Guillaume  
2011 "The effects of governance modes on the energy matrix of Andean countries". *Energy Policy*, 39 (5), 2234-2244.
- Hood, Christopher  
2007 "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance*, 20 (1): 127-144.
- Howlett, Michael  
2011 *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael  
2009 "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences*, 42: 73-89.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver  
2006 "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, Anthony Perl  
2009 *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (3ª Ed.).
- Landry Réjean, Frédéric Varone  
2005 "Choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches". En: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 106-131.
- Lascombes, Pierre, Patrick Le Galès  
2007 "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, 20 (1): 1-21.
- Linder H. Stephen, Guy Peters  
1998 "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- Mahoney, James, Kathleen Thelen  
2010 "A theory of gradual institutional change". En: J. Mahoney, K. Thelen (Ed.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge-New York: Cambridge University Press, 1-30.
- Mommer, Bernard  
2003 "Petróleo Subversivo". *Alternativas Sur*, 2 (2): 135-150.
- PDVSA  
2012 *Informe de Gestión 2011* <http://www.pdvsa.com>
- Perrault, Tom  
2007 "De la guerra del agua a la guerra del gas: gobernabilidad de los recursos, neoliberalismo y protesta popular en Bolivia". En: Carlos Crespo y Susan Spronk (Ed.), *Después de las Guerras del Agua en Bolivia*. La Paz: Plural Editores, 147-182.
- Ringeling, Arthur B.  
2005 "Instruments in four: the elements of policy design". En: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 185-202.
- Salamon, Lester  
2000 "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction". *Fordham Urban Law Journal*, 28 (5): 1609-1674.
- Serbin, Andrés  
2009 "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?" *Nueva Sociedad*, 219: 145-156.

132 GUILLAUME FONTAINE, JOSÉ LUIS FUENTES Y SUSAN VELASCO / Cómo los instrumentos conforman las políticas: el caso de las empresas petroleras nacionales en Venezuela y Bolivia

Trebilcock, Michael

- 2005 "The choice of governing instruments: a retrospective". En: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 51-73.

Varone, Frédéric

- 2001 "Les instruments de la politique énergétique: analyse comparée du Canada et des États-Unis". *Canadian Journal of Political Science*, 34 (1): 3-28.

Velasco, Susan

- 2011 *La Nacionalización Pactada*. Quito: FLACSO.