

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 65, vol. XXIII (3.º cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT), Chile  
CABELLS. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
TIB. German National Library of Science and Technology. Alemania  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (BOARD OF EDITORS)

##### Editoras en Jefe (Editors-in-Chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores Asociados (Associate Editors)

- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Liisa North. York University. Canadá

##### Editores del Dossier 65 (Editors of Dossier 65)

- Adrián Gurza Lavalle. Universidade de São Paulo/Centro de Estudos Metropolitanos
- Guillaume Fontaine. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

#### COMITÉ CIENTÍFICO (ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

**Asistente editorial:** María José López

**Correctora de estilo:** Gabriela Chauvin

**Traducción al inglés:** Eddy Tobar

**Imagen de portada:** Antonio Mena

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

**Impresión:**

Envío de artículos, información, solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos: Revista de Ciencias Sociales*.—Quito: FLACSO Ecuador, 1997—

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

---

- 01. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina.**  
**Presentación del dossier** ..... 7-28  
*Public accountability and institutional change in Latin America*  
*Introduction to dossier*  
Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle
- 02. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas.**  
**El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018** ..... 29-49  
*Sovereignty of natural resources and accountability. The case of the Bolivian hydrocarbon policy, 2006-2018*  
César Augusto Camacho-Soliz
- 03. Innovación institucional para la rendición de cuentas:**  
**el Sistema Nacional Anticorrupción en México** ..... 51-69  
*Institutional innovation for accountability: The National Anti-Corruption System in Mexico*  
Alejandro Monsivais-Carrillo
- 04. Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia:**  
**la gobernanza local en la encrucijada** ..... 71-91  
*The democratization of the revocation of mayors' terms in Ecuador and Colombia:*  
*At the crossroads of local governance*  
Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro
- 05. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos:**  
**el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012** ..... 93-113  
*Transparency as a democratic control in citizen councils: The case of the municipality of Leon, Guanajuato, 2009-2012*  
José de Jesús Godínez-Terrones
- 06. Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas** ..... 115-134  
*The fiscalization of autonomy. State, indigenous peoples and accountability*  
Victor Leonel Juan-Martínez

Temas/Topics

---

- 07. Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos** ..... 137-154

*From below: The work experience of youths in low-income homes*

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

- 08. Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa** ..... 155-178

*Weavers, embroiderers, and armadoras in Yucatan: New and old work classes at home*

Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

- 09. Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza** ..... 179-197

*Notions of personhood, the political and relationalities: Paradigms of the anthropology of nature*

Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto,

Javier Vásconez e Ivette Vallejo

- 10. Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay** ..... 199-220

*Business elites and the process of democratization in Paraguay*

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

Diálogo/Dialogue

---

**Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer**

*Regulation Theory in Latin America. A dialog with Professor Robert Boyer*

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea

Reseñas/Reviews

---

**Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa**

de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras

*Analia Minteguiaga*

**El Estado. Pasado, presente, futuro**

de Bob Jessop

*Danilo Ricardo Rosero*

**Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad en el distrito de San Juan de Lurigancho**

de José Carlos Ernesto Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión

*Rafael Mora-Ramírez*

# Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas. El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018

*Sovereignty of natural resources and accountability. The case of the Bolivian hydrocarbon policy, 2006-2018*



 Mgtr. César Augusto Camacho-Soliz. Docente de Postgrado, Universidad Mayor de San Simón y Casimiro Huanca (Bolivia). (cesar\_acso@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8099-007X>)

Recibido: 08/01/2019 • Revisado: 26/04/2019  
Aceptado: 08/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

## Resumen

El presente artículo analiza la política pública boliviana de hidrocarburos entre el período 2006 al 2018, a partir del marco analítico del diseño de políticas, y los postulados metodológicos del rastreo de procesos, con la finalidad de entender el papel de la formulación e implementación de un determinado tipo de políticas públicas extractivas en contextos democráticos. El objetivo es evidenciar cómo la recuperación soberana de recursos naturales genera déficit de responsabilidad pública; para abordarlo, se identifica y establece un mecanismo causal que incluye el análisis de adopción de nuevos objetivos de política (puesta en agenda), la descripción de los medios de política (formulación), su adaptación a las reglas existentes (cambio institucional), y la forma en que se calibran y combinan los instrumentos en el momento de la implementación (interacción política) para generar el resultado previsto. Por último, cada parte del mecanismo causal está respaldado por evidencias empíricas obtenidas mediante la identificación de instrumentos de política, organizados en un protocolo de investigación bajo la tipología NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) con la finalidad de dar validez externa e interna a nuestras hipótesis. Se selecciona a Bolivia de un conjunto de casos típicos tomando como criterio de selección la relación entre causa propuesta y efecto esperado.

*Descriptores:* déficit de responsabilidad pública; instrumentos de política; mecanismo causal; política de hidrocarburos; rastreo de procesos; recuperación soberana de hidrocarburos.

## Abstract

This article analyzes the Bolivian hydrocarbon public policy of the 2006-2018 period, drawing from the analytical framework of public policy designs and the methodological accounts of tracing processes. This research seeks to understand the formulation and implementation of specific types of extractivist public policies in democratic contexts. The objective is to highlight how the sovereign recovery of natural resources generates public responsibility deficits. In order to address this topic, a causal mechanism, that includes the analysis of the adoption of new policy objectives (placed on the agenda), is identified and established, as well as the description of the means of the policy (formulation), its adaptation to the existing rules (institutional change) and the way in which the instruments are measured and combined at the time of implementation (political interaction) to generate the expected result. Finally, each aspect of the causal mechanism is supported by empirical evidence obtained through the identification of policy instruments organized in a research protocol under the NATO (Nodality, Authority, Treasure and Organization) typology in order to provide external and internal validation for the hypothesis. Bolivia is selected from a set of typical cases with the selection criteria centered on the relationship between the proposed cause and expected effect.

*Keywords:* Public responsibility deficit; policy instruments; causal mechanism; hydrocarbon policy; tracing of processes; recovery of hydrocarbon sovereignty.

## 1. Introducción. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas públicas

La paradoja de la abundancia señala que los países ricos en recursos naturales, que incluso pueden tener importantes ingresos financieros, no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres (Schultz 2005 en Fontaine et al. 2018). En otras palabras, los países ricos en recursos naturales presentan tendencias a experimentar graves problemas económicos y sociales como consecuencia de poseer, explotar y exportar materias prima.

Sin embargo, la existencia *per se* de recursos no impacta para que se produzca esta condición, por ello, se debe diferenciar entre: dependencia, que es la ausencia de otras fuentes de ingreso o de divisa en un 50% o más (Ross 1999); la renta de los recursos naturales, que es el descubrimiento inesperado de recursos que incrementa el Producto Interno Bruto (PIB); y la abundancia de recursos naturales, que es la presencia en grandes cantidades de un recurso (Willebald et al. 2015).

La diferenciación anterior en la relación recursos naturales y rentas petroleras ayuda a clarificar el debate y el objeto de las propuestas para la mejor utilización de los recursos naturales (Gudynas 2012). Por ejemplo, la desigualdad en los términos de intercambio comercial por la exportación de materias prima (Prebisch 1983b) se relaciona con las agendas sociales nacionales que reivindican la soberanía de los recursos naturales, deviniendo en la formulación de políticas de orden nacionalista (Haslam y Heidrich 2016; Brukman 2013; Agnew y Oslender 2010; Fontaine et al. 2017; Velasco 2015; Aligiri 1992).

Ello sugiere que los Estados, durante el proceso de apertura a la inversión privada, han sido sometidos a una serie de presiones ejercidas por las reglas de comercio global socavando su soberanía sobre la administración de los recursos naturales estratégicos, imposibilitando la implementación de un conjunto de políticas soberanas sobre propiedad, apropiación y distribución que permitan maximizar su contribución al desarrollo (Cotarelo 2005; Prada 2008; Altomonte y Sánchez 2016; Sabatini y Sepúlveda 1997), siendo una condición *sine qua non*.

En una clasificación conceptual, estas propuestas podrían interpretarse como demandas por soberanía interna, ya que hacen referencia a las estructuras de autoridad dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento de los sujetos privados y/o públicos dentro sus territorios (Krasner 2001). También la propuesta soberana puede considerarse opuesta a las reglas de libre mercado sobre la administración de los recursos naturales (Altomonte y Sánchez 2016; Brukman 2013).

En específico, las investigaciones sobre la región en las que se esbozó esta discusión son las exportaciones mineras, petroleras y agroindustriales (Bebbington et al. 2009; Von Hesse 2011; Bisang 2011) y abordan aspectos vinculados con su administración,

tanto a favor de una liberalización para garantizar inversión privada (Sinnott et al. 2010), la administración de carácter estatal para garantizar políticas redistributivas (Gudynas 2009) y, por último, la conformación de alianzas público-privadas (Miguez y Garza-Gil 2010). Cabe señalar que, más allá de su abordaje, reconocen la necesidad de repensar mejoras en los procesos de administración para eludir la maldición de los recursos.<sup>1</sup>

La distinción en la naturaleza de los intercambios político-sociales dentro de los sectores minero, agroindustrial, gas y petróleo presenta también diferentes niveles de importancia en la estructura política en la región, más allá de la sola generación de divisas. De hecho, de los tres sectores señalados, los recursos de gas y petróleo cobran notoriedad política en cuanto se asocian con la potencialidad para el desarrollo industrial de los países (Anaya 2015); entonces su control reviste también la consolidación de objetivos políticos importantes para los Estados de vocación extractiva, por lo que las políticas soberanas de petróleo y gas partirán de un componente nacionalista que busque aumentar las rentas mediante un mejor control del sector extractivo (Haslam y Heidrich 2016).

En cuanto a la administración de estos recursos en el sector hidrocarburiífero, pero más específico en el de gas, son escasos los estudios en el campo de recursos extractivos con la finalidad entender su participación en la construcción política de la región (Haslam y Heidrich 2016; Brukman 2013; Agnew y Oslender 2010; Fontaine et al. 2017). En este campo, los procesos más radicales son liderados por fuertes movimientos políticos que, por medio de la movilización social, logran garantizar que la demanda sea expresada en los textos constitucionales y de ahí descender hasta la formulación de una política que garantice el control del Estado en el sector, este es el caso de Bolivia, Argentina y Venezuela (Fontaine et al. 2018) como el núcleo articulador de los demás sectores de la política y, por ende, de la gestión gubernamental (MAS-IPSP 2006-2011).

Paradójicamente, pese a lograr poner en agenda la problemática y emprender una política de orden soberano, estos países presentan un déficit de rendición de cuentas, tal como se expresa en el informe *Natural Resource Governance Institute* (NRGI 2017), datos que permiten señalar la existencia de una correlación entre política nacionalista en el sector hidrocarburiífero (gas) y déficit de rendición política públicas. Por otra parte, otros gobiernos no optan por objetivos de política soberana radicales, sino por una alianza público-privada controlada desde la regulación impositiva. Perú, México, Brasil y Trinidad y Tobago presentan un cuadro más estable de rendición de cuentas según el informe de NRGI (2017), lo que permite señalar una correlación entre no adopción de objetivos soberanos y no déficit de rendición de cuentas públicas.

La evidencia de esta correlación en el sector de hidrocarburos (gas) en la región presenta siete casos, tomando en consideración la capacidad primario-exportadora en

1 El término maldición de recursos proviene del término en inglés *resources curse*, que hace referencia a la existencia de una relación negativa entre los recursos naturales y la democracia.

el sector de gas, así como la importancia de esta vocación en su PIB y la obtención de divisas (ver Banco Mundial 2017). Para poder agrupar estos casos, se usa una tipología simple con base en la presencia y ausencia del desencadenante (D) (adopción/no adopción de los objetivos de soberanía sobre los recursos naturales) y el resultado (R) (déficit/no déficit de responsabilidad pública) (Fontaine et al. 2018).

La combinación de la causa (adopción de objetivos de soberanía) y consecuencia (déficit de rendición de cuentas) define tres casos típicos: Argentina, Bolivia y Venezuela. La combinación de no causa (no adopción de objetivos de soberanía) con el resultado (no déficit de rendición de cuentas) define tres casos desviados: Trinidad y Tobago, Brasil y México. La combinación de causa (adopción de objetivos de soberanía) con el resultado de la política (no déficit de rendición de cuentas) no define un caso irrelevante y, por último, la combinación de no causa y efecto define un caso individualmente irrelevante: Perú. Esto implica una combinación de elementos que se pueden expresar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Selección de casos en función a "causa y efecto"

	Adopción de objetivos de soberanía sobre los recursos naturales	No adopción de objetivos de soberanía sobre los recursos naturales
Déficit de rendición de cuentas	Argentina, Bolivia y Venezuela	Perú
No déficit de rendición de cuentas	Ninguno	Brasil, México y Trinidad y Tobago

Elaboración propia con base en Fontaine et al. 2018.

La selección de casos es un paso importante para pretender probar la validez de la correlación entre causa y efecto; esto se hará desde el establecimiento de un mecanismo causal teórico. Los casos que cumplen la condición son Argentina, Bolivia y Venezuela; de los tres, se selecciona Bolivia dadas las particularidades del régimen político, ya que el liderazgo de Evo Morales presenta un cuadro mucho más estable de régimen de gobierno de 12 años, por lo que la comprobación de la hipótesis mediante el diseño de la política y el uso no formalizado del rastreo de procesos en este país permitirá confirmar o no la relación presente.

## 2. Discusión teórica

### 2.1 Soberanía y regímenes democráticos

En los países de la región de vocación primario-exportadora, la búsqueda de garantizar los objetivos de soberanía nacional sobre los recursos naturales se ha vuelto fundamental en la consolidación de los procesos políticos. Esto explica la inclusión de



artículos específicos sobre la participación mínima del Estado en la propiedad de las empresas o en los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, bajo la necesidad de regular el pago de regalías por la extracción de estos recursos (Schuldt 2005), asumiendo un carácter radical para una reapropiación social de la naturaleza (Brukman 2013).

Pero ¿qué implicancias tiene este proceso para un determinado modelo democrático? ¿Por qué las demandas por soberanía obstaculizarían la responsabilidad pública? Partiendo de Bolivia como un caso típico, este artículo sostiene que la soberanía de los recursos naturales muestra condiciones suficientes que obstaculizan la rendición de cuentas públicas, es decir, la capacidad de “responsabilidad” sobre las acciones u omisiones de los administradores de la renta extractiva y la “aplicación” de sanciones (Schedler 2004) a los funcionarios públicos electos y designados al interior de los Estados dependientes de la exportación de materias prima.

La hipótesis que relaciona la política extractiva con el proceso democrático implica que el titular o ejecutivo se fortalece mediante la captación de rentas, lo que termina afectando la “responsabilidad social”, ya que la política se implementa mediante comando y control (Pierre y Peters 2000); también afecta a la “rendición horizontal de cuentas” (O’Donnell 2004), ya que el ejecutivo se vigoriza en desmedro del poder legislativo y judicial; y por último, afecta a la “transparencia” en cuanto el Gobierno controla la información y los grupos sociales por medio de agencias especializadas (Fontaine et al. 2018).

## *2.2 Un mecanismo causal de déficit de responsabilidad pública*

La elaboración de un mecanismo causal que refleje esta correlación se sustenta en función de la variante prueba de teoría del seguimiento de procesos (Beach y Brun Pedersen 2011). Por lo tanto, la teorización expresa una hipótesis que guarda un sentido lógico entre la causa (adopción de objetivos de soberanía) y el efecto (déficit de rendición de cuentas públicas). Para entender ello, el énfasis en la diversificación de instituciones formales e informales que regulan las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado (Fontaine et al. 2017) y su incapacidad para ser medios institucionales para eludir la maldición de los recursos pone de manifiesto el rol de las instituciones en este proceso, ya que, en teoría, pueden ayudar o limitar a los gobiernos a controlar los factores exógenos que afectan dramáticamente a las instituciones existentes (Fontaine et al. 2018). Para comprender este papel, se tiene el siguiente mecanismo causal teórico:

MC = D: A: B: C: R donde;

D = la adopción de nuevos objetivos de política (establecimiento de la agenda)

- A= adopción de nuevos medios de política (formulación)
- B= adaptación de reglas existentes (cambio institucional durante la implementación)
- C= interacción política (gestión de conflictos durante la implementación)
- R= un resultado de política para un problema

Esta estructura de mecanismo causal refleja los aspectos asociados con el cambio de la política en un entorno institucional, sin discriminar entre cambios de primer, segundo o tercer orden (Hall 1993). Puede decirse que es un modelo aplicado en un ciclo normal en cuanto integra diversos procesos de la política (Fontaine et al. 2018), por lo que la expresión de esa política se refleja en las diversas entidades desde los supuestos hipotéticos que serían:

La puesta en agenda de la adopción de objetivos de soberanía de los recursos naturales supone que el Gobierno asegure el desarrollo por medio del control estatal sobre el sector hidrocarburífero (*D*) mediante la formulación de una nueva política basada en el nacionalismo extractivo que termina cambiando el sector sectorial de la política (*A*). Para ello, el Gobierno asegura la nueva política mediante el cambio institucional, con incidencia en el cambio de la configuración intersectorial, fortaleciendo

Tabla 2. Desarrollo del mecanismo casual

¿Por qué la adopción del objetivo de soberanía nacional desemboca en un déficit de rendición de cuentas públicas?					
	D (Detonante)	A (Adopción de nuevas reglas)	B (Adaptación de reglas existentes)	C (Interacción política)	R (Resultado)
Teorización	Puesta en agenda	Formulación de la política	Coordinación interinstitucional	Interacciones políticas	Resultado de la política
Hipótesis	Gobierno apunta a asegurar el desarrollo por medio de la recuperación soberana de los hidrocarburos	Gobierno formula una nueva política hidrocarburífera basada en el nacionalismo extractivo	Gobierno asegura nueva política por cambio institucional	Gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos	Nueva política dificulta la responsabilidad pública
Operacionalización	Declaraciones explícitas del titular con carácter público de los hidrocarburos	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación intersectorial	Cambios en el estilo de implementación	Cambio en la transparencia y autonomía de las agencias de control
Fuentes	Haslam y Heidrich (2016)	Philip (1982)	Pierre y Peters (2000)	Howlet (2014)	Peruzzotti (2006)

Elaboración con base en Fontaine et al. 2017.

el papel del Estado en la política (*B*). Para ello, el Gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos a partir de cambios en el estilo de implementación (*C*), en consecuencia, la nueva política dificulta la responsabilidad pública al cambiar la transparencia y autonomía de las agencias de control (*R*).

Las hipótesis establecidas en cada identidad se interpretan a partir de su operacionalización en una serie de atributos, para la conformación de un conjunto de tests empíricos que otorgan el valor probatorio a los hallazgos en la investigación. La elaboración de estos tests pasa por la utilización del marco analítico del diseño de política, que otorga a los instrumentos el carácter explicativo de las hipótesis señaladas y que son clasificados a partir de la matriz NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), lo que permite confirmar la hipótesis como verdadera en el caso de encontrar los instrumentos.

Los criterios con los que se definen los atributos en gran medida incluyen los conceptos causales para permitir describir entidades y clarificar el proceso en el cual los conceptos causales abstractos se traducen en medidas reales en el caso de déficit de rendición de cuentas. Para ello, se asume que la relación entre demanda y construcción del objetivo de soberanía sobre los recursos naturales debe dejar huellas empíricas en caso de ser verdadera.

### 3. Método

#### *3.1 Instrumentos de política como observaciones empíricas*

Para el diseño de políticas como método, los instrumentos de política son observaciones empíricas (Fontaine 2015a) que además de evidenciar la diversidad de instrumentos y la complejidad de sus posibles combinaciones, identifican las posibles fuentes de información (Howlett en Fontaine 2015a, 161) y los medios formulados en relación con los objetivos que dicen perseguir (Howlett 2014).

Desde el diseño de política, se puede ver los trasfondos de la selección de un conjunto de instrumentos, revelando de manera bastante explícita la relación entre el gobernado y el gobernante, donde cada instrumento constituye una forma condensada de conocimiento sobre el control social y las formas en las que es ejercido por los gobiernos, estructurando la política pública según su propia lógica (Lascoumes y Le Galès 2007).

Esta capacidad que poseen los instrumentos los convierte en instituciones en cuanto su elección es una relación incrustada en un marco más amplio de modos de gobernanza dentro un régimen de políticas (Howlett 2014). Los ajustes se vinculan por el tipo de decisiones tomadas sobre los objetivos de la política y la definición de los medios apropiados para alcanzarlos al más alto nivel, donde se establecen los ob-

jetivos de política general y las preferencias de implementación (Howlett en Fontaine 2015a, 161).

En la investigación, se organizan en la taxonomía NATO. *Nodalidad/información* son los datos e información para y por los gobiernos, que pueden estar disponibles o no para otros actores. *Autoridad* es la forma legal de un gobierno para demandar, prohibir, garantizar o adjudicar derechos. *Tesoro* se refiere a la posesión de los recursos fiscales de un gobierno, los recursos utilizados y contemplados para poner en marcha la política. *Organización* alude a la posesión de un determinado número de personal y de instituciones formales con las que cuenta un gobierno para la jerarquía y el organigrama.

La combinación de esos instrumentos es una condición necesaria (si no suficiente) para que una política sea efectiva, independientemente de sus insumos y productos (Fontaine et al. 2018). Como tal, es empíricamente observable y permite extraer conclusiones sólidas sobre el proceso que lleva de los objetivos de las políticas a los resultados de las políticas (Fontaine et al. 2018).

Cuando los eventos observables que interceden entre causas hipotéticas y efectos observados tienen este carácter, constituyen “evidencia diagnóstica” (Bennet y Checkel 2015). Una estrategia conservadora es tratar los instrumentos de política como “pruebas de aro” (Van Evera 1997 en Fontaine 2015a), que son fundamentales para la discusión ya que pueden eliminar hipótesis alternativas.

También proporcionan un criterio necesario, pero no suficiente, para aceptar la explicación (Bennet y Checkel 2015). Esto significa que, dada la verdadera hipótesis, existe una alta probabilidad de encontrar evidencia de ello en un instrumento de política particular, aunque también es posible encontrar evidencia en un instrumento particular dada la hipótesis alternativa (Fontaine et al. 2018).

### 3.2 Observaciones empíricas

Para confirmar la existencia del mecanismo causal, se esperó encontrar rastros de cada hipótesis correspondiente en la combinación de instrumentos de política utilizada por el Gobierno de Evo Morales (diciembre de 2006 a diciembre de 2018). Esto implicó efectuar un total de 20 test empíricos en cinco entidades que componen el mecanismo, presentadas de la siguiente forma:

En la *adopción de objetivos (puesta en agenda)*, la hipótesis de que el Gobierno apunta a asegurar el desarrollo mediante la recuperación soberana de los hidrocarburos (*HD*) debería dejar huellas empíricas en la declaración explícita del programa del gobierno (*HD1*); en la declaración explícita del Gobierno en la regulación constitutiva (*HD2*); en la declaración explícita del Gobierno en el modelo de desarrollo (*HD3*); y en la declaración explícita del Gobierno en el diseño del aparato estatal (*HD4*).

En la *adopción de nuevos medios de política (formulación)*, la hipótesis de que el Gobierno formula una nueva política hidrocarburífera basada en el nacionalismo extractivo (HA) debería dejar huellas empíricas en el cambio en la planificación del área de políticas (HA1); en el cambio en la regulación del área de política (HA2); en el cambio en la asignación presupuestaria del área de política (HA3); y en el cambio en la administración del área de políticas (HA4).

En la *adaptación a las reglas existentes (cambio institucional)*, la hipótesis de que el Gobierno asegura la nueva política por cambio institucional (HB) debería dejar huellas en el cambio en la coordinación intersectorial en la planificación (HB1); en el cambio en la coordinación intersectorial en la regulación (HB2); en el cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria (HB3); y en el cambio en la coordinación intersectorial en la administración (HB4).

En la *interacción política*, la hipótesis de que el Gobierno cambia el estilo de implementación (HC) debe dejar huellas en la influencia en el estilo de implementación y las evaluaciones por parte del titular (HC1); en la influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo (HC2); en la influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria (HC3); y en la influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad (HC4).

Tabla 3. Sistematización de test empíricos y fuentes de información

		T (Puesta en agenda)	A (Formulación de la política)	B (Coordinación interinstitucional)	C (Interacción política)
Mix de instrumentos	N	Declaración explícita en el Programa del Gobierno	Cambio en la planificación del área de políticas	Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación	Sistema
	A	Declaración explícita del Gobierno en la regulación constitutiva	Cambio en la regulación del área de política	Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación	Influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo
	T	Declaración explícita del Gobierno en el modelo de desarrollo	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política	Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria	Influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria
	O	Declaraciones explícitas del Gobierno en el diseño del aparato estatal	Cambio en la administración del área de políticas	Cambio en la coordinación intersectorial en la administración	Influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad

Elaboración del autor con base en Fontaine et al. 2017.

En los *resultados de política (mix de instrumentos)*, la hipótesis de que la política de hidrocarburos causa un déficit de rendición de cuentas social (*HR*) debe dejar huellas en el cambio en el balance y autonomía de las agencias de control (*HR1*); en el cambio en el control social de la política (*HR2*); en el cambio en el acceso de información (*HR3*); y en el cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales.

#### 4. Evidencia recolectada

Considerando el conjunto de test empíricos expresados anteriormente, se analizaron los instrumentos empleados en la política pública boliviana de hidrocarburos entre 2006 y 2018, en función de la matriz NATO para probar las hipótesis señaladas.

##### 4.1 La recuperación soberana de los hidrocarburos (detonante)

Desde 1990, el Gobierno boliviano, a la cabeza de Jaime Paz Zamora, inició una serie de tratativas con organismos internacionales para desestatizar la empresa boliviana de hidrocarburos Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como parte de las reformas neoliberales de segunda generación (Anaya 2015); la presión social impidió consolidar este proceso que esperó que el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en 1994, mediante la promulgación de la Ley de Hidrocarburos 1689, cediera el control de la producción a empresas privadas, y además, redujera las cargas fiscales y separara la empresa estatal en función de la cadena productiva.

El bajo desempeño de tales reformas convirtió a la política pública de hidrocarburos, a la recuperación del control de la producción y a la reconstitución de la estatal petrolera en una agenda social aglutinadora que terminó generando anomalías que el sistema no pudo subsanar (Hall 1993). Las condiciones para el cambio de paradigma de políticas estaban dadas y las movilizaciones de 2000 (la Guerra del Agua) y 2003 (la Guerra del Gas) no hicieron más que confirmar esta situación.

La victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005 consolidó este proceso, condicionado por la obligatoriedad de cumplir “la agenda de octubre”, que también se conoce como la agenda del gas (Anaya 2015). Este es el punto de inicio del mecanismo, en cuanto condicionó al Gobierno electo a traducir las demandas en objetivos y lineamientos de política pública en torno a la recuperación soberana de los hidrocarburos.

##### a. Nodalidad

El condicionamiento de la agenda se tradujo en la declaración explícita del Programa de Gobierno de Evo Morales, tal como se detalla en el Plan de Gobierno MAS-IPSP 2006-2011, donde señala la recuperación soberana de los hidrocarburos como una

piedra fundamental para el sustento de las demás políticas, que puede traducirse como un objetivo de política en cuanto estructura e incide en la línea que asume el Gobierno.

#### b. *Autoridad*

Consistente con las declaraciones en el Programa de Gobierno, la recuperación soberana de los recursos naturales es expresada por el nuevo Gobierno en la regulación constitutiva, primero con la implementación de la Ley 3058 que, si bien fue promulgada por Carlos Mesa tras los hechos de octubre de 2003, su implementación fue en 2006 durante la primera administración de Evo Morales.

#### c. *Tésoro*

El conjunto de declaraciones se sustenta en una intencionalidad a favor de un cambio en la orientación del modelo de desarrollo, donde el Gobierno asume un nuevo modelo centrado en el Estado, declarando un incremento del presupuesto tanto para YPFB como para las autoridades institucionales que regulan el sector. Estas declaraciones son explícitas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el Decreto Supremo 29272 del sector de hidrocarburos, el Decreto Supremo 1322 que autoriza el incremento de presupuesto para YPFB y la Ley Financial 2007 aprobada por el artículo 147 de la Constitución Política del Estado anterior donde se otorga los recursos a empresas e instituciones del sector.

#### d. *Organización*

Para que estos cambios sean operativos dentro el sistema político institucional del Estado, debe existir una transformación acorde a las exigencias del nuevo rol del Estado en el sector, con mayor incidencia hacia el fortalecimiento de la empresa nacional de hidrocarburos YPFB, como se observa en la Ley 3058, el Decreto Supremo 28701 “Héroes del Chaco” y los intentos y estrategias para llevar a cabo esta nueva organización por parte del Gobierno (Memorias YPFB 2006).

### Entidad A. La adopción de nuevos medios de política (formulación)

Las declaraciones anteriores expresadas tanto en las formas de comunicación, la regulación constitutiva, la asignación de recursos y la nueva organización del Estado con la finalidad de incrementar su participación en la cadena productiva hidrocarburífera son consistentes con que el Gobierno de Evo Morales formulara una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo y un nuevo rol en la cadena productiva (Fontaine et al. 2018).

a. *Nodalidad*

Una primera señal de esta nueva política se encuentra en el cambio en la planificación en el área de la política de hidrocarburos, en relación con una mayor participación del Estado desde el Ministerio de Hidrocarburos e YPF, que en este nuevo contexto se encarga de planificar las políticas. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el Decreto Supremo 28701 “Héroes del Chaco” y la Constitución Política del Estado clarifican el nuevo contexto y los cambios en la planificación.

b. *Autoridad*

Para que los cambios en la planificación puedan ser efectivos, deben tener una clara relación con los objetivos en función al diseño (Howlett 2014), por lo que el nuevo diseño influenciará en el cambio en la regulación del área de política. En el caso de estudio, se observa este proceso con el cambio del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) como una forma de regulación del mercado, hacia la figura institucional de las autoridades como la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), como se detalla en Decreto Supremo 0071, con la finalidad de controlar los cambios de contratos a las empresas petroleras tras los Decretos 2870, 29894 y 29033 que buscan poder regular efectivamente los nuevos sectores de participación del Estado.

c. *Tesoro*

Los cambios en la planificación y regulación del área de la política deben ser sustentados con el cambio de la asignación presupuestaria, en cuanto la nueva política necesita recursos económicos para garantizar un mayor control del Estado a las actividades encomendadas; las evidencias que detallan esto son el aumento del presupuesto de YPF mediante transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) a YPF en cumplimiento con lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el Plan de Inversiones de YPF 2011-2015, el Decreto Supremo 1322 y la Ley Financiera 2007 aprobada por el artículo 147 de la Constitución Política del Estado anterior y la Agenda Patriótica 2020-2025; así como el incremento del presupuesto para el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, entre 2006 al 2018, detallado en las leyes financieras del período señalado.

d. *Organización*

Los anteriores instrumentos denotan el cambio en la administración del área de políticas que se denominará la nueva arquitectura plurinacional, en función a un nuevo modelo de gestión respaldado por el Decreto Supremo 28324, la Ley 3058 y el



Decreto Supremo 29894, con nuevas formas jerárquicas organizacionales para poder intervenir en el sector (ANH 2011-2015).

## Entidad B. Coordinación interinstitucional

Los procesos anteriores, al cambiar muchos aspectos del sector de política, inciden en el cambio institucional, lo que hace que se consideren –tomando el orden de los tres cambios propuestos por Hall (1993)– como cambios de tercer orden, ya que perciben un nuevo objetivo que altera el sistema institucional sobre el que se mueven todas las políticas. Por lo tanto, la irrupción de la política en el entorno institucional lleva a que el Gobierno la asegure mediante un cambio en las formas institucionales con la finalidad de asegurar gobernabilidad mediante un modelo de desarrollo efectivo que reduzca la pobreza.

### a. *Nodalidad*

La traducción del proceso anterior puede verse en el cambio en la coordinación intersectorial en la planificación, ya que el Estado comenzará a restar importancia a una alianza público-privada más equitativa, o al establecimiento de cuasi mercados para atacar la pobreza, por lo que reclamará una mayor participación fiscal. Anaya (2015) señala que este punto del Impuesto Directo de los Hidrocarburos (IDH) es importante porque las disputas políticas en torno a la nacionalización fueron resueltas desde la política fiscal. El instrumento con mayor grado de evidencia por tal razón es el IDH, que fija un impuesto hasta el 50% a la producción de hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos 3058) que adquiere una importancia para la planificación de las políticas y por lo tanto su irrupción implica un cambio. Las referencias de ello están en el la Constitución Política del Estado, el Plan de Inversiones YPFB 2011-2016 y el Plan Nacional de Desarrollo.

### b. *Autoridad*

Para que el Estado pueda obtener el IDH, debe realizarse un cambio en la coordinación intersectorial en la regulación. En primera instancia, implicará un cambio en los contratos de operaciones petroleras entre el Estado boliviano y las empresas transnacionales. En una segunda instancia, abrirá un espacio de negociación que terminará con una relajación de los términos finales del mismo que son instrumentos que relajan los alcances de la nacionalización planteada inicialmente (Velasco 2015).

La inclusión de la cuestión de las poblaciones indígenas en la regulación se observará dentro la consulta previa y será otro elemento sobre el que la regulación intersectorial

cambiará, pasando a ser un elemento importante y a su vez conflictivo, dado que la ficha de consulta previa será un requisito para la autorización del inicio de operaciones hidrocarburíferas (Ley 3058; Constitución Política del Estado; Decreto Supremo 29033; Decreto Supremo 2298) y el punto de atraso para los tiempos de asignación de concesiones, considerado como una traba para las empresas transnacionales, dada la negativa de las comunidades por ser atravesadas en sus territorios (Paz 2012) y por ser, para las comunidades, una vulneración al derecho de la consulta previa.

#### c. *Tesoro*

Los cambios se verán consolidados en la coordinación intersectorial, dentro la asignación presupuestaria, en el IDH como política fiscal. YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos en este nuevo contexto serán las instituciones encargadas de asegurar y ello se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo, pero también en las leyes financieras desde 2006 a la fecha donde se muestra la clara dependencia del presupuesto hacia el IDH.

#### d. *Organización*

El cambio en la coordinación intersectorial en la administración será producto de una nueva estructura del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, de acuerdo con la Ley 466 y el Decreto Supremo 29894 que marca la organización del Estado Plurinacional.

42

### Entidad C. Interacción política

Estos cambios institucionales se reflejan en la selección de medios para implementar la política que, al que negociar el proceso de nacionalización (Velasco 2015) y tener que lidiar con una nueva regulación fiscal y social a raíz de la irrupción de los sectores indígenas, determinará la manera en que el Gobierno se relaciona con los actores privados hacia una forma de comando y control (Pierre y Peters 2000), por lo que el Gobierno limitará el control social y la participación en la política de hidrocarburos.

#### a. *Nodalidad*

En lo que a instrumentos de información se refiere, este proceso será claro en la influencia en el estilo de implementación y las evaluaciones por parte del titular, proceso consecuente con el fortalecimiento del Estado y fortalecimiento de YPFB como estatal petrolera, tal como se detalla en las competencias en el Decreto Supremo 28324, la Ley 970, los roles de YPFB y la Ley 3740 que asocia las evaluaciones a un mayor control estatal.

### b. *Autoridad*

En este punto, el caso presenta una influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo, lo que confirmará la tesis de Philip (1982) sobre que el nacionalismo petrolero fortalece al ejecutivo en desmedro de los otros poderes, ya que el titular se favorece de las rentas generando gobernabilidad, pero también establece una lógica clientelar en cuanto logra cooptar organizaciones y movimientos políticos desde la redistribución (Anaya 2015).

En el caso boliviano, el interinato en la presidencia de YPF, si bien el poder legislativo debería observar y controlar esto, como establece la Constitución Política del Estado y los Estatutos de la empresa (artículo 23, Estatutos YPF), en los hechos no sucede y el poder legislativo permite este cuadro irregular.

### c. *Tésoro*

Se observa una influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria, tanto con los incentivos a las empresas petroleras desde la Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, con la que el Estado retiene el 12% del IDH a favor de un marco fiscal más favorable para las transnacionales. El Decreto Supremo 1202 del 18 de abril de 2012 también permite que las empresas realicen inversiones beneficiadas con notas de crédito fiscal.

43

### d. *Organización*

En los instrumentos de organización, el nuevo papel de las comunidades indígenas desde los Territorios Indígenas Comunitarios de Origen (TICOS) en la regulación se constituye en un punto de conflicto entre el Gobierno y las comunidades. Esto denotará una influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad que se ve reflejado en el proceso de consulta en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) y en el Decreto Supremo 2298 que no respetó los derechos de las poblaciones indígenas, ya que, amparadas constitucionalmente, las comunidades harán valer su derecho a consulta y el Gobierno, presionado por el cumplimiento de plazos de concesiones petroleras, tendrá que reformular los alcances constitucionales.

## 5. Resultado

La nueva política dificulta la responsabilidad pública porque afecta los mecanismos institucionales que permiten el cumplimiento efectivo de los preceptos en torno a este concepto.

### *Rendición de cuentas horizontal*

En lo que se refiere a la rendición de cuentas horizontal, entendida como la existencia de pesos y contrapesos entre los distintos órganos del Estado (O'Donnell 1993), el fortalecimiento del Estado como consecuencia de la mayor recaudación fiscal cambió el balance y autonomía de las agencias de control. El proceso puede reflejarse en los instrumentos que desconocen los resultados del referéndum nacional de febrero de 2016, donde el presidente Morales, imposibilitado para una nueva reelección, desconoció los resultados con la Sentencia SCP 0084/2017 argumentando que el artículo de la Constitución es una violación a los derechos humanos del presidente, estipulados en el Convenio de San José de Costa Rica.

### *Rendición de cuentas social*

La irrupción del tema indígena y la relación entre el respeto de sus territorios y los objetivos de desarrollo entraron en una etapa de no retorno con la intención del Gobierno de atravesar el TIPNIS que terminó con la Ley 222 o Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del TIPNIS de 10 de febrero de 2012. Los criterios que guiaban esta consulta eran de información y respeto de usos y costumbres, empero, según denuncias de diferentes ONG, esta no fue ni libre ni informada (CEDIB 2016). Los alcances de este proceso en las comunidades indígenas generaron un debate sobre si existen garantías para una rendición de cuentas social en torno a la relación del Estado con las comunidades indígenas dentro sus territorios.

### *Transparencia*

Los procesos de nacionalización y la Ley 3058 establecieron la transparencia como uno de sus pilares más importantes. Si bien se encuentran presentes en la regulación, en realidad no se cumplen, por ejemplo, la Ley 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos, en su artículo 6, establece que YPFB deberá publicar semestralmente, en su página web, información relativa a producción, precios, ingresos brutos y costos recuperables, entre otras variables, por campo y tipo de hidrocarburo (gas natural, líquidos, etc.) pero, si se revisa los portales web, la información no está presente.

### *Sanción*

La hipótesis en torno a los mecanismos de sanción señaló que debería presentarse un cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales, sin embargo, Bolivia como

estrategia de limpiar la imagen del Gobierno ante los hechos de corrupción, aprobó leyes mucho más drásticas para combatir la corrupción, así que no se encuentra hue-llas empíricas para solventar este punto de cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales.

## 6. Conclusiones

Revisados los alcances de la política, es claro que el análisis de política pública es un campo relativamente nuevo con bastante potencialidad, ya que permite entender lo que está en juego políticamente en un momento dado; la utilización metodológica del rastreo de procesos identifica las condicionantes que llevaron a la formulación y la implementación de la política. El análisis de este proceso desde los instrumentos es un buen proceder analítico al reconocer los efectos de la selección en la articulación del Gobierno con la sociedad civil, el mercado y el modelo democrático.

Para el análisis de la política hidrocarburífera boliviana, no se puede seguir pensando en los Estados como se lo hacía en el siglo XX, donde los procesos nacionalizadores impactaron en una nueva dinámica donde los intercambios; la necesidad de coordinación y negociación suponen el establecimiento de la forma gobierno que mide su éxito en función de la capacidad de consenso y generación de recursos.

La conclusión de que la nueva política dificulta la responsabilidad pública al cambiar la transparencia y autonomía de las agencias de control ha sido confirmada revisando los elementos que entran en juego en el proceso, la aplicación de las pruebas empíricas y la relación entre el Gobierno y los demás actores. En lo que se refiere al nacionalismo de recursos de la política boliviana, se ha establecido como un elemento ideológico articulador ya que, si algo se demuestra, es que los distintos grupos coinciden y se articulan en torno a la política de hidrocarburos, por lo que su revisión es fundamental para entender la política democrática del país.

Esta unidad, sin embargo, no ha permitido diseñar una política más acorde a la realidad boliviana, ya que el Gobierno no ha podido recaudar los suficientes recursos en exploración, pese a la promulgación de la Ley 767 para las inversiones y la relajación de los términos de contratos con las empresas petroleras ni tampoco ha podido lidiar exitosamente con las comunidades y naciones indígenas en los procesos de consulta previa, que llevan a que adquiera la implementación un carácter más jerárquico.

Al denotar este proceso desde el marco analítico del diseño de la política, se quiere subrayar la importancia del análisis de los instrumentos para develar las formas ocultas de poder que existen en la promulgación de estas leyes y cómo afectan la rendición de cuentas horizontal, el cambio en el balance y la autonomía de las agencias de control bajo el argumento del ejecutivo como garante del crecimiento y desarrollo de Bolivia.

## Referencias

- Agnew, John y Ulrich Oslender. 2010. "Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: Lecciones empíricas sobre América Latina". *Tabula Rasa. Revista de Humanidades* 13: 191-213. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
- Aligiri, Priya. 1992. "Give Us Sovereignty or Give Us Debt: Debtor Countries' Perspective on Debt-for-Nature Swaps". *American University Law Review* 41 (1): 485-516.
- Altomonte, Hugo y Ricardo Sánchez. 2016. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Cooperación Alemana / Cooperación Española / Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Anaya, Juan. 2015. *La política fiscal como respuesta a la demanda de nacionalización*. Cochabamba: Centro de Estudios de Población (CEP).
- Banco Mundial. 2017. *Poner fin a la pobreza extrema. Impulsar la prosperidad compartida*. Acceso el 20 junio de 2019. <https://bit.ly/2GsoRbQ>
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2011. "What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations". *The American Political Science Association (APSA) Annual Meeting*. Washington DC, 1-4 de septiembre. <https://ssrn.com/abstract=1902082>
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnaars. 2009. "Contienda y ambigüedad minería y posibilidades de desarrollo". *Debate Agrario* 44.
- Bennet, Andrew y Jeffrey T. Checkel. 2015. *Process Tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bisang, Roberto. 2011. "Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?" *Boletín Informativo Techint* 336: 63-83.
- Brukman, Mónica. 2013. "Recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente en UNASUR: una visión estratégica". Conferencia suramericana visiones hacia una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales. Caracas, Consejo de Defensa Suramericano, 27-30 de mayo.
- CEDIB (Centro de Documentación e Información de Bolivia). 2016. *Informe sobre Consulta Previa en Bolivia*. La Paz: CEDIB.
- Cotarelo, María Celia. 2005. "Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual". *OSAL, Observatorio Social de América Latina* 17, mayo-agosto.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. "Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Quito: FES-ILDIS / SENPLADES.

- Fontaine, Guillaume. 2015b. "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 11-30.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Susan Velasco. 2018. "Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20: 142-157. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1272234>
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. "Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case". *The Extractive Industries and Society* 5: 190-200. <http://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Gudynas, Eduardo. 2012. "Desarrollo, extractivismo y postextractivismo". *Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos*. Lima: Seminario Andino.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". *Extractivismo, política y sociedad*, editado por Jürgen Schuldt, Alberto Acosta, Alberto Barandiarán, Anthony Bebbington, Mauricio Folchi, Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP) / Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Haslam, Paul y Pablo Heidrich. 2016. *The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism*. Londres: Routledge.
- Howlett, Michael. 2014. "From the 'Old' to the 'New' Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance". *Policy Sciences* 47 (3): 187-207.
- Krasner, Stephen, ed. 2001. *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. Nueva York: Columbia University Press.
- Lascoumes, Pierre y 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. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Miguez Caballero, Gonzalo y María Dolores Garza-Gil. 2010. "La nueva economía institucional y la economía de los recursos naturales: comunes instituciones, gobernanza y cambio institucional". *Economía Agraria y Recursos Naturales* 10 (2): 61-91.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política* 11: 11-31.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- Paz, Sarela. 2012. "La marcha indígena del 'TIPNIS' en Bolivia y su relación con los modelos extractivos de América del Sur". *Geographia* 13.

- Peruzzotti, Enrique. 2006. "La política de *accountability* social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Alberto Olvera, 245-264. México: Porrúa.
- Pierre, Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: Palgrave.
- Philip, George. 1982. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prada, Raúl. 2008. "Análisis de la nueva Constitución Política del Estado". *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*: 35-50. Bolivia.
- Ross, Michael L. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse". *World Politics* 51 (2): 297-322.
- Sabatini, Francisco y Claudia Sepúlveda, eds. 1997. *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*. Santiago: CIPMA.
- Schedler, Andreas. 2004. "Qué es la rendición de cuentas". *Cuaderno de Transparencia* 3.
- Schuldt, Jürgen. 2005. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto De la Torre. 2010. *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Más allá de bonanzas y crisis?* Washington DC: The World Bank.
- Velasco, Susan. 2015. *La nacionalización pactada: una nueva forma de gobernanza sobre el gas boliviano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Von Hesse, Milton. 2011. *El boom de la inversión pública en el Perú: ¿existe la maldición de los recursos naturales?* Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- Willebald, Henry, Vicente Pinilla y Marc Badia-Miró. 2015. "Introduction: Natural Resources and Economic Development. What Can We Learn from History?" En *Natural Resources and Economic Growth*, 1-25. Londres: Routledge.

## Documentos legales

### *Bolivia*

- Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009.
- Decreto Supremo 2992, Reglamento de Prevención y Control Ambiental, 23 de noviembre de 2016.
- Decreto Supremo 29629 que Reglamenta el Régimen de Precios del Gas Natural Vehicular (GNV), 2 de julio de 2008.
- Decreto Supremo 29033, Consulta y Participación a los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, 16 de febrero de 2007.



- Decreto Supremo 29103, Incentivos a la Producción de Petróleo y Gas Natural en Campos Marginales, 22 de diciembre de 2006.
- Decreto 28701 “Héroes del Chaco”, 1 de mayo de 2006.
- Decreto Supremo 24176, Reglamentación de la Ley del Medio Ambiente, 8 de diciembre de 1995.
- Decreto Supremo 1322 “Autorización a las Universidades del IDH”, 13 de agosto de 2012.
- Ley 970 que modifica el parágrafo III del artículo 22 de la Ley 3058 de 2005 de Hidrocarburos, 16 de agosto de 2017.
- Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarbúfera, 11 de diciembre de 2015.
- Ley 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector de Hidrocarburos, 31 de agosto de 2007.
- Ley de Hidrocarburos 3058, 17 de mayo de 2005.
- Sentencia SCP 0084/2017, Habilitación de Evo Morales para una Reelección, 28 de noviembre de 2017.

## Documentos institucionales

- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). Plan Estratégico Institucional 2011-2015.
- Estatutos YPFB.
- Informe NRG I 2017. *Índice de la gobernanza de los recursos naturales NRG I*.
- Memorias YPFB 2006.
- NRG I (Natural Resource Governance Institute). Acceso el 2 de febrero de 2018. <https://resourcegovernance.org/>
- Plan de Gobierno MAS-IPSP 2006-2011.
- Plan de Inversiones de YPFB 2011-2015.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011.