

Susan Rina Velasco Portillo

LA NACIONALIZACIÓN PACTADA:
UNA NUEVA FORMA DE GOBERNANZA SOBRE EL
GAS BOLIVIANO



2011

**LA NACIONALIZACIÓN PACTADA:
UNA NUEVA FORMA DE GOBERNANZA SOBRE
EL GAS BOLIVIANO**

1era. edición: Ediciones Abya - Yala
Av. 12 de octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
Pradera e7-174 y Diego de Almagro
Telf.:(593-2) 3238888
Fax:(593-2)3237960
www.flacso.org.ec
Quito-Ecuador

Diseño y
Diagramación: Jaime Villarroel
ISBN FLACSO: 978-9978-67-319-5
ISBN Abya - Yala 978-9942-09-048-5
Impresión: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, Diciembre 2011

Tesis para obtener el Título de Maestría en Ciencias Sociales con
mención en Gobernanza Energética, de FLACSO - Sede Ecuador;
Autora: Susán Rina Velasco Portillo
Asesor de tesis: Guillaume Fontaine

A Dios, mi familia y Pau.
Y a la memoria de los caídos en la Guerra del Gas,
quienes creyeron en una Bolivia mejor...

Prefacio

Por Guillaume Fontaine

Bolivia es uno de los países latinoamericanos más ricos en gas y también uno de los más pobres y desiguales, donde los conflictos sociales de las tres últimas décadas han sido más radicales. Esta paradoja no es una fatalidad, en el sentido de constituir el producto mecánico de la abundancia de recursos naturales. Es la consecuencia de errores políticos, abusos de las élites en el poder y crisis de gobernabilidad recurrentes. En Bolivia, más que en ningún otro país de la región, la maldición de los recursos, la paradoja de la abundancia, es un hecho político, un problema de gobernanza.

Es lo que muestra magistralmente el libro de Susan Velasco.

Mucho se ha escrito sobre los conflictos por el gas en este país andino de 10 millones de habitantes, tanto sobre sus orígenes como sus consecuencias. Sin embargo, estos escritos (por su enfoque antropológico, sociológico o simplemente polémico) poco dicen sobre las políticas energéticas llevadas a cabo por los gobiernos de Hugo Banzer, Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, al origen de esta tragedia. Por esta razón, se entiende poco, se interpreta a menudo de manera muy superficial y se divulgan muchas ideas erróneas sobre la política de su sucesor, Evo Morales, en esta materia (y en otras).

La investigación de Susan Velasco viene oportunamente a llenar este vacío. Y lo hace con un rigor, una abundancia de datos fácticos y una claridad poco comunes en las publicaciones académicas que se han multiplicado en la última década sobre Bolivia.

Los antecedentes de la nacionalización son conocidos. Tras la grave crisis económica que acompañó el retorno a la democracia en la década del ochenta, se aplicaron drásticos planes de ajuste estructural en la década del noventa. Se llevaron a cabo, entre otras cosas, la capitalización de la empresa pública de gas, YPFB; la reducción a 18% de las regalías pagadas por las multinacionales en los campos no explotados hasta el momento, y la liberalización del mercado, de tal manera que éstas pudiesen definir el volumen, el destino y el precio de la producción de gas.

En octubre de 2003, el proyecto de exportar gas boliviano a Chile, promovido por las élites de Santa Cruz y Tarija (donde se extrae el gas), conllevó a un levantamiento popular, duramente reprimido, que se conoce como la Guerra del Gas. Luego del derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada, su sucesor, Carlos Mesa, organizó un referéndum y promovió una nueva ley de hidrocarburos que contemplaban el aumento de los impuestos, mas no de las regalías. Él no pudo (¿no supo?) llevar a cabo estas reformas y la elección de Evo Morales dio un nuevo impulso a la nacionalización del gas.

A partir del análisis del Decreto Supremo 28701, promulgado el 1° de mayo de 2006 por el presidente Morales, Susan Velasco propone una interpretación nueva de la nacionalización del gas en Bolivia. Pero más allá de una hermenéutica jurídica, lo que ella explica es de qué manera este instrumento afecta la gobernanza en sus múltiples niveles. De hecho, este decreto fue a la vez una consecuencia del cambio de orientación política en el poder y un factor de cambio del modo de regulación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y las empresas multinacionales, entre Bolivia y sus socios comerciales Argentina y Brasil, entre el gobierno central y los gobiernos locales de Santa Cruz y Tarija.

La primera conclusión contundente a la cual lleva esta investigación es que ya no es posible nacionalizar como antaño. Lejos de

producirse por la gracia de un decreto supremo, la nacionalización del gas en Bolivia fue pactada, como fue pactada la nacionalización del petróleo en Venezuela y Ecuador. Se trata de una asociación, con una mayor participación del Estado en las ganancias.

En segundo lugar, la nacionalización no fue suficiente para incrementar los ingresos del Estado. El auge de la renta de hidrocarburos en Bolivia, entre 2006 y 2010, fue producto de la alza de los precios del petróleo.

Finalmente, lejos de ser una mera herramienta al servicio del neo-nacionalismo petrolero, el Decreto Supremo 28701 se convirtió en instrumento de regulación y de cambio hacia un nuevo modelo de Estado, un medio para la reforma institucional. Así como su aplicación fue negociada con las empresas privadas, apoyadas por los gobiernos argentino y brasileño, de la misma manera tuvo que ser negociada con las provincias orientales.

En el plano teórico, el libro de Susan Velasco aporta también algunas ideas nuevas, que evidencian una vez más que los debates entre intelectuales sobre el análisis de políticas ganarían más en basarse en trabajos empíricos y en confrontar más las tesis con los hechos.

Por un lado, demuestra que una nacionalización no es una simple transferencia de bienes al Estado, sino también le obliga a negociar, aliarse y cooperar con el sector privado. Eso borra el límite entre los modos de gobernanza jerárquicos y horizontales, que no es un monopolio del neoliberalismo. Muchos lo saben ya, pero nunca se repetirá demasiado, que la «buena» gobernanza no es una panacea ni un caballo de Troya para políticas dictadas en Washington.

Por otro lado, muestra que la nacionalización no se convirtió en un factor de disuasión para la inversión directa extranjera. En realidad, el efecto de una nacionalización sobre esta última varía también en función de los precios, del acceso a reservas probadas, de la rentabilidad esperada, etc. Aquí también, las cifras contradicen las ideas preconcebidas -tanto de sentido común como de posturas ideológicas radicales- según cuales el nacionalismo petrolero ahuyenta los capitales.

En tercer lugar, el Estado fuerte no es necesariamente el que impone su voluntad a los actores privados o a otros Estados, sino aquel

Estado capaz de asociarse con los actores privados, incluso las compañías foráneas. Por último, la gobernanza jerárquica puede asociarse con la democracia participativa y dar lugar a un estilo de gobierno original, como es el estilo de Evo Morales.

Guillaume Fontaine
Paris, el 29 de marzo de 2011.

Agradecimientos

Quiero agradecer, de todo corazón, a las personas que compartieron su tiempo conmigo para la elaboración de este trabajo de investigación. A funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y del ex Ministerio de Hacienda (ahora Economía y Finanzas Públicas) por su ayuda y, en algunos casos limitados, a pesar de que me la negaron. Al personal de la Prefectura de Santa Cruz (ahora Gobernación) y del Comité Pro Santa Cruz por su apertura. A la Cámara Boliviana de Hidrocarburos, Petrobras Bolivia S.A., YPFB Chaco, Total E&P Bolívia por su tiempo y colaboración. A las embajadas de Brasil y Argentina en Bolivia por su amplia predisposición a contribuir con las investigaciones académicas.

Agradezco de forma muy especial al profesor Guillaume Fontaine por dirigir mi tesis, por los conocimientos transferidos durante la maestría y por su valiosa colaboración en mi desarrollo profesional. A los profesores Felipe Burbano y Anita Krainer por sus valiosos comentarios. A Juan Pineda por sus sugerencias. A Jimena Sasso, Paúl Cisneros y José Luis Fuentes por sus aportes al plan de tesis. A María Fernanda Mora, Martha Guerra, Mónica Orozco, Paola Albornoz y Yomar Álvarez por los constantes ánimos. A Maytté Gavilanes y a Carolina Garzón por agilizar mis trámites. A los profesores Mauricio Medina-celi e Iván Narváez por leer y realizar aportes a esta investigación. Un

reconocimiento muy especial a la FLACSO Sede Ecuador por la beca que me otorgó para cursar mis estudios de postgrado y a la Cooperación Técnica Alemana GTZ por la beca de ayuda de campo que me permitió desarrollar mi investigación.

Sin embargo, nada de este propósito hubiera sido posible sin el amor, el apoyo y la fortaleza que me transmitió mi adorada familia, a la que quiero con todo el corazón. Gracias a mi papito Rilver, a mi mami Horty, a mis hermanitos Omar, José Luis y Marvin y a mis hermanitas Cintya y Jenny por ser mi razón de ser. A Marco Belmonte y Raphael Ramírez les agradezco su permanente colaboración y amistad. A Marco Fernández le agradezco su profesionalismo y oportunas sugerencias. A Bolívar, Sonia y David, por ser mi segunda familia. A mi querido Pau, su paciencia, acompañamiento y sus diálogos interminables sobre este tema. Y a mi amado Dios, quien está al último por ser el primero en vida, porque mi inspira, me levanta y me enseña.

Índice

Capítulo I.

Las transformaciones en la forma de gobernar

El quehacer del Estado.....	21
Las fallas de la visión unilateral.....	33

Capítulo II.

La co-gobernanza de los hidrocarburos en Bolivia (1985-2005)

El Estado como aliado de las empresas petroleras.....	46
La interdependencia entre Estados.....	59
Las tensiones entre el gobierno y los departamentos.....	70

Capítulo III.

El Decreto 28701 y el inicio de la era jerárquica

La intervención estatal	89
El modelo jerárquico: avances y limitaciones	106

Capítulo IV.

La Nacionalización Pactada

La nueva alianza con las empresas petroleras.....	125
Repercusión económica y con los actores “de arriba”	144

Capítulo V.

Consecuencias de la reforma sobre la gobernabilidad

Más ingresos, más tensiones con las regiones productoras	157
Aumento de la polarización	170

Conclusiones Generales

Aportes empíricos: convivencia y tensiones latentes.....	185
Aportes teóricos: hacia una nueva forma de gobernar.....	189
Bibliografía	193
Glosario.....	221

Introducción

En los últimos veinte años, el acceso a la energía se ha convertido con más fuerza en un tema de carácter estratégico y de seguridad nacional, en particular, para los países desarrollados. De ahí que Estados Unidos, que consume la cuarta parte de la producción mundial de petróleo, impulsara una serie de políticas¹ para garantizarse el aprovisionamiento constante y diversificar su oferta.

Así, en América Latina se pusieron en vigencia varias reformas económicas que repercutieron sobre los países proveedores de hidrocarburos. Sus acciones más connotadas estaban enmarcadas en el denominado “Consenso de Washington”, que era un paquete de diez medidas estructurales que postulaba la desregulación estatal, la disciplina fiscal, la liberalización de los mercados, la privatización de las empresas públicas, entre otros². Esa política de apertura influyó en Bolivia durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1997), quien se

1 Muchas de ellas fueron de tipo integracionista. Por ejemplo, la Iniciativa Energética Hemisférica de 1994, que era un foro en el que participaban las empresas nacionales, privadas y los gobiernos, en particular, de Estados Unidos y Canadá.

2 También estaban incluidos la liberalización del comercio internacional, un nuevo orden de prioridades para el gasto público, la reforma tributaria, ajustes en las tasas de interés, establecimiento de una tasa de cambio competitiva y la garantía del derecho de propiedad.

asoció con actores no estatales para traspasarles el control de las empresas estratégicas del Estado. Uno de los casos más contundentes es el de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), cuya estructura operativa para la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos fue eliminada y se la traspasó a tres sociedades anónimas mixtas Andina, Chaco y Transredes. En 1999, Hugo Banzer Suárez privatizó la refinación. Así, la labor del Estado en este sector extractivo se limitó a un trabajo de escritorio; es decir, a administrar y supervisar los contratos de las compañías privadas.

La desintegración de la industria se consolidó con la transferencia de la propiedad de los hidrocarburos a las compañías petroleras a partir de que éstos salían a la superficie, hecho que fue aprobado con la Ley de Hidrocarburos 1689, del 30 de abril de 1996, y refrendado con el Decreto Supremo 24806, del 4 de agosto de 1997. La titularidad sobre el recurso les permitía definir políticas comerciales.

Con la liberalización de los mercados y para atraer más inversiones, el gobierno aplicó una tributación diferenciada entre los campos “antiguos”, que fueron descubiertos y entraron en producción antes de la vigencia de la Ley 1689, y los “nuevos”, que fueron posteriores a la emisión de la norma. Los primeros pagaban una regalía del 50% y los otros, el 18%, además de los otros impuestos de ley³, que aunque eran montos pequeños, “no eran despreciables” (Medinaceli, 2007:40-41).

“Con criterios fiscales y no técnicos” (Delegación Presidencial, 2005:10), el gobierno de Sánchez de Lozada logró incorporar en este segundo grupo al campo San Alberto, que tiene la mayor cantidad de reservas probadas y probables de gas natural en Bolivia y que fue descubierto por YPFB en 1990. Contaba con 11,7 Trillones de Pies Cúbicos (TCF)⁴ de

3 Las empresas pagaban el impuesto a las utilidades (25%) y el impuesto a la remisión de utilidades al exterior (12,5%). Se gravaban sobre las ganancias y no sobre la producción como las regalías. No pagaron el sobre impuesto (25%), aplicado a las utilidades extraordinarias, porque aseguraban que tenían beneficios superiores a los previstos. Pero en 2005 el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) logró cobrar este tributo debido a un ajuste al reglamento de depreciación de activos y tras ejecutar una serie de procesos de fiscalización a las petroleras.

4 TCF es una medida utilizada para medir las reservas. Ver glosario.

los 46,7 TCF que el país tenía cuantificados hasta el 1 de enero de 2005 (YPFB, 2005) y está ubicado en el departamento de Tarija, al sur del país.

La producción de San Alberto se destinó exclusivamente a la exportación a Brasil, actividad que en la década de los noventa representó para Bolivia menos de un dólar por millar de unidades térmicas británicas (BTU)⁵ (Medinaceli, 2007:57). De este monto, las empresas Petrobras, Repsol YPF y Total, que controlaban este reservorio, se quedaban con cerca al 80% de la ganancia y entregaban al país 18% vía regalías. De este porcentaje, el Tesoro General de la Nación (TGN) no recibía ni un centavo. Esto porque el 11% se iba a los departamentos que tenían los yacimientos de gas (Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca); el 1% a Pando y Beni por una compensación histórica y el 6% a YPFB.

En cambio, el resto de campos de gas y petroleros medianos y pequeños, que en su mayoría fueron considerados “antiguos”, aportaban un 50% de regalías al Estado y destinaron su producción al mercado interno, pero su precio era mucho menor que de la exportación. Ellos sí otorgaban ingresos al Tesoro a través de la Regalía Complementaria Nacional (13%) y la Participación Nacional (19%).

En octubre de 2003 aquel proceso cambió. Juntas de vecinos, mineros, campesinos, fabriles, entre otros sectores de los departamentos no productores de hidrocarburos, en particular, de El Alto, la ciudad más pobre del territorio nacional, protagonizaron la Guerra del Gas e impidieron la exportación de gas a Estados Unidos vía Chile. Mientras que en las instituciones representativas de los departamentos poseedores del recurso, especialmente Santa Cruz, la ciudad más potentada del país, cuestionaban aquel bloqueo comercial y demandaron la autonomía departamental.

Ese episodio permitió una reconfiguración de la estructura política en Bolivia. Dio lugar al surgimiento de nuevos líderes sociales, como Evo Morales, dirigente de los cocaleros, quien llegó a la Presidencia de la República con el 54% de votos, porcentaje jamás visto en la historia democrática del país, y enarbolando un discurso de reivindicación del Estado como actor protagónico en la toma de decisiones.

5 El BTU (British Thermal Unit) es una unidad de energía que mide el poder calórico del gas natural. Ver glosario

La llegada de Morales al poder en enero de 2006 marcó el inicio de un nuevo modo de regulación, especialmente, sobre la explotación del gas natural y sobre sus beneficios económicos. De ahí que su primera medida fue la recuperación del control de los hidrocarburos por el Estado boliviano, a través del Decreto Supremo 28701 Héroes del Chaco, al cual le denominó “de nacionalización”.

En la literatura existe una diversidad de investigaciones sobre este tema. Destacan los que lo abordan desde la economía política y enfatizan en los efectos macroeconómicos, regulatorios y fiscales (Aponte et al, 2006; Candia y Pacheco, 2009; Jova, 2006; Medinaceli, 2007; López, 2007; López, 2008), mientras que otros se concentran en propuestas para la redistribución de los ingresos entre la población, así como en la generación una nueva base productiva (Andersen et al, 2006; Gray Molina, 2006; Medinaceli, 2006; Morales, 2008).

Otros textos son mucho más históricos y recogen los procesos de nacionalización del petróleo en Bolivia de 1937 y de 1969 (Fundación Jubileo, 2009) y los procesos similares en el mundo (Orgaz, 2005). Entre éstos destacan los que plantean el fortalecimiento de la petrolera estatal para limitar las acciones de las empresas multinacionales, y lograr que los pueblos “recuperen la soberanía sobre los recursos naturales” (Gandarillas et al, 2008:140).

La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia también se constituyó en un tema de interés para las relaciones internacionales debido a la posición estratégica del país. Por un lado, aparece como parte de un proceso mayor, el “neonacionalismo petrolero en los Andes” (Fontaine, 2008), debido a su similitud ideológica con las medidas implementadas en Venezuela y Ecuador. Por otro, diversos estudios resaltan el conflicto político-diplomático con Brasil (Christensen, 2006; Jhon de Sousa, 2006; De Castro, 2006) y las implicaciones para la integración regional sudamericana (Linkohr, 2006; Isbell, 2007).

Como no existe un análisis integral sobre los efectos de la nacionalización, el presente estudio pretende abordarla con una mirada renovadora desde el quehacer del Estado y sus implicaciones. Es decir, combinando el análisis de los instrumentos de las políticas públicas y la gobernanza. El primero es útil para entender cómo actúa el Estado y en

qué condiciones toma decisiones, mientras que el segundo tiene que ver más con cómo éste logra adecuarse a los cambios generados por fuerzas internas y externas y, a partir de ahí, generar políticas públicas. Ambas líneas están asociadas a la corriente neoinstitucionalista por el análisis de instituciones formales y no formales y su incidencia sobre los actores.

El objetivo principal de esta investigación es establecer cómo cambiaron las relaciones entre el Estado boliviano y los diversos actores vinculados al sector de los hidrocarburos luego de la emisión del Decreto Supremo 28701, que será entendido como un instrumento de la política pública. Esta inquietud motivó a plantearse la siguiente pregunta: ¿Cómo este decreto impactó en la gobernanza democrática en Bolivia? Es decir, cómo este dispositivo de intervención afectó la relación del Estado con las compañías petroleras, en el ámbito económico; la relación entre éste y los países productores, en el nivel externo, y la relación del gobierno central con las instituciones de los departamentos que poseen hidrocarburos, en el nivel local. Y cómo frente a las respuestas el Estado tuvo que adecuarse y adaptar su política energética.

Respecto al concepto de nacionalización existe todo un debate académico. Desde una visión histórica, Al-Shereidah señala que esta palabra tiene un sentido de soberanía y patriotismo porque rememora la lucha histórica de los pueblos. Es una “segunda independencia, [como] la afirmación de la voluntad del colectivo, de las masas; (...) la reconquista del derecho de planificar independientemente para avanzar (...) hacia el progreso” (Al-Shereidah, 2006:125).

En este mismo sentido, otra visión sostiene que la “nacionalización comienza con un intento de liberar a la nación post-colonial de elementos extranjeros y recuperar para la nación el poder económico y político” (Chua, 1995:283). Es decir, que se constituye en una respuesta a la demanda de los pobres y marginados que rechazan todo lo que sea extranjero, tanto lo que está fuera de las fronteras como lo que está dentro. Así, la nacionalización es interpretada como “una transferencia de la propiedad o del control de los activos del sector privado [extranjero] hacia el gobierno” (Chua, 1995:227).

Pero una buena parte de los estudios sobre el tema considera que la nacionalización es una imposición del Estado. Es una medida de

corte unilateral y ortodoxa, a través de la cual, éste expropia los activos de una empresa privada, generalmente, extranjera previa indemnización (Zaratti, 2006:38; Aponte et al, 2006).

Kobrin (1980) refuerza esa visión, amparado en el estudio de Frederick Truitt, titulado *Expropriation of private foreign investment* (1974), que señala que la nacionalización consiste en la toma oficial por parte de la soberanía del Estado de la propiedad tangible o intangible de la inversión directa de una corporación extranjera. Su objetivo es continuar con la explotación de la propiedad para uso público. Sin embargo, hay autores (Mokrani y Gutiérrez, 2007) que consideran que el traspaso de bienes no es una condición determinante para una nacionalización⁶.

Kobrin insiste en que sí es necesaria la toma de la propiedad privada por parte del Estado en este proceso y, en ese sentido, para tener mayor precisión conceptual, prefiere hablar de expropiación antes que de nacionalización, socialización o confiscación, que son los términos que aparecen de forma recurrente en la literatura. Esto porque, según él, tienen sentidos diferentes, los cuales sin embargo no precisa.

Otros autores manejan la palabra nacionalización como sinónimo de expropiación y señalan que en esta última tiene que haber sí o sí una compensación económica por el traspaso de los activos; en cambio, en la confiscación, no es necesario (Delson, 1957:760)⁷. Además, desde un punto de vista jurídico, la expropiación se funda en la utilidad pública, cuando el bien no cumplió una función social. Su compensa-

6 Para Mokrani y Gutiérrez puede haber una “nacionalización de los hidrocarburos sin expropiación porque [en el caso boliviano] hubo privatización de esos recursos sin venta alguna de la empresa estatal”. “En este sentido, la nacionalización boliviana es más bien la estatización de una propiedad aparente y dispersa –las susodichas acciones individuales- y por esa vía se establecen nuevas relaciones con los socios extranjeros (...)” (Mokrani y Gutiérrez, 2007:126 y 129).

7 Pese a que en Bolivia no hubo una transferencia de activos con el Decreto Supremo 28701, la palabra “nacionalización” tuvo mucha contundencia entre la población porque, según Zaratti (2006:38), “el partido de gobierno [el Movimiento Al Socialismo] logró una reapropiación del término (...) para que la gente lo crea independientemente de lo que significaba”. Esto último se explica porque el gobierno buscaba resaltar la “dignificación de la sociedad boliviana” (Ortiz, 2006:31) y la capacidad estatal del Estado de manejar los recursos naturales.

ción económica deber ser “adecuada y eficaz” (Domke y Baade, 1963: 283). En caso de no llegar a un acuerdo sobre el valor o la forma de pago, las partes pueden recurrir a tribunales arbitrales internacionales para dirimir la situación.

Mabro (2007:4) asegura que la nacionalización se origina en la desconfianza de los países productores de recursos naturales no renovables hacia las potencias extranjeras, en el interés de generar más ingresos para el Estado y en el descontento de los resultados desfavorables para el país. Guriev et al. (2009) añade que en realidad este proceso tiene una explicación meramente económica. Es decir, que el gobierno la aplica cuando los precios de los hidrocarburos están altos y cuando las instituciones políticas están débiles.

En este caso, asumiré, como dice Fontaine (2008:2), que la perspectiva sobre la nacionalización no es tan cerrada y que tiene varias dimensiones (la patriótica, la populista, la moderada, la modernizadora y la tercermundista⁸) y que el presidente Evo Morales aplicó una de ellas. Al principio implementó una medida populista, pero finalmente, se tornó moderada. Esto quiere decir, que el Estado cedió y aceptó compartir sus ganancias con las empresas petroleras. En ese contexto, gracias a la ayuda de las políticas públicas y la gobernanza trato de establecer que las formas de gobernar están cambiando y que ya no son tan unilaterales como se sostiene. Considero también que el Decreto Supremo 28701 es un instrumento de política pública, sujeto a múltiples interacciones entre los actores y que está inmerso en un proceso de constante dinámica, complejidad y diversidad.

Para desarrollar la investigación, tuve el respaldo económico de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, que en convenio con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador, financió mi viaje a Bolivia entre el 1 de mayo y el 10 de julio de

8 La “patriótica” está dirigida a defender los activos del Estado, la “populista”, a lograr respaldo popular; la “moderada”, a compartir ingresos entre el Estado con las empresas 50%-50%; la “modernizadora”, para que una compañía nacional tome las riendas del sector y la “tercermundista”, para evitar que las firmas estadounidenses afecten a los países del medio oriente. En el presente estudio, se entenderá a la nacionalización como una medida de corte populista, que finalmente se tornó moderada.

2010. Durante este tiempo visité La Paz y Santa Cruz para realizar entrevistas a los tres niveles de actores relacionados a mi problemática y para recopilar información de primera mano en las instituciones estatales, privadas, organizaciones cívicas, compañías petroleras y revisar archivos en las bibliotecas de las universidades Mayor de San Andrés (UMSA), Autónoma Gabriel René Moreno (UGRM), Católica de Bolivia (UCB), del Banco Central de Bolivia, Municipal de La Paz, Municipal de Santa Cruz y de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape). También recurrí a cuestionarios para acceder a los funcionarios que tenían múltiples ocupaciones o porque era un requisito establecido, como en el caso de la Embajada de Argentina de Bolivia. Mi estudio empezó en octubre de 2008, pero con el transcurrir del tiempo fue tomando forma.

La presente investigación consta de cinco capítulos. En la primera parte presenta un marco teórico, que trata de combinar dos aspectos: el diseño de los instrumentos de las políticas públicas y la gobernanza democrática, con el fin de analizar los diferentes niveles de interacción entre los actores vinculados a la explotación del gas natural en Bolivia (empresas petroleras, países compradores y departamentos que poseen los yacimientos).

En el segundo capítulo analiza las relaciones entre el Estado y los diferentes niveles de actores antes de la emisión del Decreto Supremo 28701, que marca un corte histórico en este estudio. Esta indagación servirá de base para que en los capítulos sucesivos se pueda comparar las nuevas relaciones emergentes de la implementación del dispositivo de intervención con los mismos actores.

En el tercer capítulo se analiza cómo se constituyó el instrumento de política pública. Se mira su concepción, las percepciones y contextos de sus diseñadores. Pero además se lo mira como parte de un proceso de transformación más grande: el cambio de modo de gobernanza. El cuarto capítulo indaga sobre los efectos del decreto en las relaciones del Estado con las compañías petroleras y los países compradores de gas natural. La última parte del trabajo se centra en los efectos que tuvo sobre la gobernabilidad del país y las interacciones con los departamentos productores de este recurso.

CAPÍTULO I

LAS TRANSFORMACIONES EN LA FORMA DE GOBERNAR

Este capítulo pretende establecer las herramientas teóricas necesarias para comprender el presente caso de investigación. En la primera parte se desarrollará una introducción a las políticas públicas, su concepción, ciclo y críticas para entender el proceso de toma de decisiones en el ámbito público. En un segundo momento se complementará esa información con el análisis de los instrumentos de intervención para comprender su formulación, diseño y así interpretar los efectos que buscan en los receptores. Finalmente, se establecerá un vínculo entre estos dispositivos y sus repercusiones en la gobernabilidad de un país y en los modos de gobernanza.

El quehacer del Estado

Las Políticas Públicas

El rol determinante del Estado⁹ como tomador de decisiones se consolidó en 1930 con el modelo del Estado de Bienestar (*Welfare State*). La intervención se concentró en garantizar los derechos a los ciudadanos (salud, educación, vivienda, entre otros), además de implementar

9 Entendido desde la visión weberiana, como aquel que concentra el monopolio de la violencia legítima dentro de la sociedad (Adell, 2004). Y que se especializa en “mantener y conservar el orden, a través de agentes especializados como la policía y los tribunales” (Gellner, 2001:15).

proyectos de distribución económica, planes de regulación, de expansión de la esfera pública y del gasto social. Su mirada estaba más centrada en la sociedad.

Bajo ese esquema aplicaba políticas públicas. Su contenido estaba sujeto a dos rasgos fundamentales. Por un lado, a programas de mayor alcance, que podían ser el plan de gobierno o una estrategia presupuestaria y, por otro, a presiones externas, que las hacían portadoras de valores y susceptibles de satisfacer intereses de determinados sectores (Meny y Thoenig, 1992). Esto último evidenció la estrecha relación que existía entre las políticas públicas y la política en sí misma¹⁰, lo cual demostraba que determinadas estructuras (regímenes políticos, modelos económicos o presiones de actores exógenos o endógenos) condicionaban su contenido. De ahí que incluso algunos autores sostengan que “las políticas públicas son elementos institucionalizados del sistema político” (Alcántara, 1995).

En América Latina, la relación entre política y políticas públicas ha sido fuerte y ha estado marcada por escenarios de inestabilidad. De tal forma, que estas últimas estuvieron condicionadas al tipo de régimen¹¹ vigente en cada país. En el caso de Bolivia, sujetas a un tipo endeble, donde las instituciones son débiles y el Estado no tiene presencia en todo el territorio (Medellín, 2006:140).

Posteriormente, el esquema del Estado de Bienestar entró en crisis debido a que no pudo cumplir los objetivos de su creación: eliminar la desigualdad de los sectores más vulnerables de la población. Además, fruto de la crisis económica y social que se vivía por esa época se quedó sin los medios para seguir intentando alcanzar esos objetivos (Meny y Thoenig, 1992:33). Sus fallas emergieron, principalmente, por la burocracia que se encontraba en su misma esencia y que quedó mani-

10 Este vínculo ha generado confusiones. Sin embargo, para esclarecerlo es útil retomar la distinción conceptual que algunos autores reproducen del inglés (Alcántara, 1995; Meny y Thoenig, 1992; Roth, 2007). Emplean *policy* cuando se refieren a las políticas públicas y a la acción del gobierno; *politics*, cuando se trata de la lucha por el poder, y *polity*, cuando se habla del ámbito donde se desarrollan las otras dos.

11 Los regímenes son formas estables de gobernar y también se refieren a la capacidad de poder del Estado (Malloy, 1992:134).

fiesta en la administración del Reino Unido. Todo esto llevó a repensar la visión sobre la acción pública¹².

Entre 1960 y 1970, la influencia de la economía planteó una mirada más centrada en el Estado que en la sociedad. Y postulaba que los funcionarios públicos elegían y diseñaban las políticas públicas en función de criterios racionales. Sostenía que las decisiones eran el resultado de factores macroeconómicos (por ejemplo, producción, consumo e indicadores de pobreza) que determinaban el sistema político y el contenido de una medida gubernamental. Este pensamiento motivó el desarrollo de teorías como la elección racional (*rational choice theory*), que consideraba variables de costo-beneficio. No obstante, este modelo fue criticado por la imposibilidad de obtener toda la información política, económica y social necesaria para establecer criterios suficientes para calcular la mejor solución a un determinado problema (Simon, 1957).

En la década de los ochenta se planteó un enfoque teórico intermedio entre los dos anteriores (socio-céntricos y estado-céntricos). Proponía que el Estado se encontraba en una relación de interdependencia con la sociedad en el marco del equilibrio, en el que sus políticas públicas afectaban a las estructuras (política e instituciones) y no al revés como antes ocurría (Meny y Thoenig, 1992:16-17). Eso implicaba partir de la idea de que éstas eran *input* y no *output*. Coincidentes con esta visión, surgieron los aportes del neocorporativismo, las teorías de redes (conocidas también como del entramado) y el neoinstitucionalismo (Meny y Thoenig, 1992:46 y Roth, 2002:31).

En el neocorporativismo, las políticas públicas son el resultado de una negociación entre el Estado y los representantes de pequeños grupos exclusivos determinados. Su vínculo está regulado de forma jerárquica. En cambio, en las teorías de redes plantean que no existe una frontera clara entre el Estado y las instancias no estatales, ya que la línea de interacción se está moviendo constantemente y tiende puentes entre uno y otro (Roth, 2002:32). Los actores están alineados

12 Para Lascoumes y Le Gales (2004:11), la acción pública es un espacio político-social construido por el uso de técnicas y herramientas que expresan por los propósitos, contenidos y proyectos de los actores.

como en una red donde las jerarquías no son muy visibles. El análisis de las coaliciones de defensa (*advocacy coalition*) de Paul Sabatier forma parte de este grupo¹³.

Por último, el neoinstitucionalismo, propuesto por March y Olsen (1984:21) en sus distintas corrientes¹⁴, se destaca porque estudia las instituciones formales e informales, como determinantes de la política pública y del comportamiento de las colectividades y de los individuos. Esta particularidad es útil para el presente estudio porque permite establecer la relación del Estado con otros actores, en coincidencia con el objetivo principal del trabajo.

Toda esa diversidad de miradas fomentó distintas formas de concebir y conceptualizar las políticas públicas. Desde la visión estadocentrista, Roth (2002:19) asegura que son “programas de acciones [que] representan la realización concreta de decisiones”. Pero Muller y Surel (1998:13) señalan que más que programas son “medios” para llegar a ellos, son dispositivos de carácter administrativo y político, establecidos por el gobernante en función de objetivos previamente establecidos.

En cambio, Meny y Thoenig (1992:103) las catalogan como “sistemas de acción pública” desde donde opera una autoridad gubernamental, que incide sobre otros actores, a través de actividades y procesos. Además, expresan una determinada forma de actuar de los funcionarios públicos sobre un sector específico de la sociedad (energía, por ejemplo) o sobre un área geográfica específica (localidad, departamento

13 El enfoque del *Advocacy Coalition* asegura que los actores públicos y/o privados, que comparten algún rasgo común (símbolos, creencias, valores, por ejemplo) sobre un tema específico, pueden asociarse o coordinar para encontrar una solución de forma conjunta. Asegura que las personas adaptan sus conductas a esquemas cognitivos de representación de la realidad. Sabatier sostiene que estas coaliciones políticas actúan a lo largo del proceso de implementación de la política pública (Sabatier, 1993).

14 El neoinstitucionalismo histórico tiene al Estado como centro del análisis y lo ve de manera comparada en el tiempo. Recurre a la metodología de la dependencia del sendero (*path dependence*). El económico concentra su atención en los actores y en el cálculo de sus preferencias que hacen para recibir el máximo de beneficios. En cambio, el sociológico señala que los individuos tienen que adecuarse a las nuevas instituciones que se transformarán como producto de la interacción. Además, concibe a las instituciones como producto de la cultura y de la rutinización de los saberes (Peters, 2003; 2005).

o país). Su otro rasgo considerable es que pueden ser explícitas o implícitas, ya que la omisión también implica una manera de actuar.

Lascoumes y Le Gales (2007:4) dan un giro al debate y desde una mirada neoinstitucionalista sostienen que las políticas públicas no son algo dado de por sí por los funcionarios de gobierno, sino, que más bien, son espacios de construcción política y social donde inciden otros actores que son afectados por las mismas.

Pese a las divergencias, la mayor parte de los autores coincide en que las políticas públicas tienen un espíritu público (Aguilar, 1992; Howlett y Ramesh, 2003; Meny y Thoenig, 1992; Roth, 2002). Es decir, que actúan sobre lo disponible, lo accesible, lo que va más allá de los límites individuales y que plantean objetivos comunes para la colectividad. Esta cualidad las convierte en el medio privilegiado para que la autoridad pueda actuar y tomar decisiones sin descartar las opiniones de otros sectores.

Algunos investigadores, como Harold Lasswell, Ch. Jones y J. Anderson, consideran que la política pública tiene tanta fuerza que casi se mueve por vida propia, dentro de lo que llamaron “ciclo de la política pública” (*policy cycle*). El primero lo planteó como un proceso con fases; mientras que sus seguidores lo catalogan como un “ciclo vital”, que tiene un principio, un desarrollo y un fin. Pese a las diferencias nominales, este esquema general está compuesto por cinco etapas: la definición del problema público y su incorporación en la agenda gubernamental, la formulación de la solución, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación. Este modelo es utilizado con mucha frecuencia en el ámbito académico.

No obstante, existen muchos cuestionamientos a su aplicación. Sabatier (1999:7) asegura que en la realidad no existe un orden sucesivo de las fases y que, por el contrario, las etapas son caóticas y desordenadas. Como la realidad es más compleja, muchas veces esta secuencia no se cumple. “Una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso” (Meny y Thoenig, 1992: 105).

Aquello se hace más evidente tomando en cuenta que las políticas públicas no son iguales en cualquier ámbito. Tienen rasgos generales

como los descritos al principio de este capítulo, pero varían de acuerdo con el área de su aplicación. No es lo mismo una política de salud que una de energía o una agrícola. Por eso, se crearon las “políticas sectoriales”¹⁵, que dejaron ver que los problemas públicos variaban unos de otros tanto en contextos, tiempos y procedimientos (Aguilar, 1992:31).

Otros cuestionan su verticalidad, de arriba hacia abajo (*top-down approach*), por lo que a medida que se pasan las fases, se va bajando de la “alta” a la “baja” política (Grau Creus, 2002:48).

La otra crítica al ciclo es su carácter descriptivo y a-teórico, que no permite explicar las causas de las transformaciones en las políticas. “Las fases no ofrecen explicaciones sobre causas ni sobre consecuencias” (Grau Creus, 2002:48); en cambio, Por eso, algunos autores abandonaron este esquema. DeLeon (1999:22-26, citado por Grau Creus, 2002:48); en cambio, defiende el modelo. Dice que no es una teoría del proceso de políticas públicas, sino una herramienta de análisis que aunque no explica, permite entender el “cómo”.

Los instrumentos de intervención pública

Para lograr sus propósitos establecidos, las políticas públicas utilizan una serie de instrumentos. Su análisis ha sido marginal en comparación con la atención que se le ha puesto a las primeras, pero no por ello, menos relevante. De hecho, hay varios criterios sobre su conceptualización.

Para algunos autores, los instrumentos de intervención pública son herramientas, medios o dispositivos que los funcionarios de Estado usan para poner en práctica sus políticas (Howlett y Ramesh, 2003:87). Una segunda visión los concibe como un conglomerado de técnicas por medio de las cuales el gobierno ejerce su poder, con el fin de afectar a otros, buscar su apoyo o impedir un cambio social (Vedung, 1998: 21). No obstante, Le Gales y Lascoumes (2007:4) cuestionan aquellas visiones y aseguran que no son ni lo uno ni lo otro.

15 Ese ámbito de estudio emergió hace veinte años como una nueva corriente de pensamiento que trató de implementar un renovado orden-político administrativo gubernamental, que cuestionaba los viejos patrones uniformes de acción (Aguilar, 1992:30-32). Su idea era generar condiciones para la libertad de representación y que se apliquen políticas específicas para cada rubro.

Según estos autores, las técnicas son dispositivos específicos que dan viabilidad al instrumento o favorecen su aplicación. Por ejemplo, una técnica es una ley específica de aprobación del tributo, una nomenclatura estadística para dar curso al censo o un tipo de esquema gráfico. Mientras que las herramientas forman parte de las técnicas. Se manifiestan como una obligación concreta estipulada en una norma legal o una omisión o una categoría estadística.

Desde la visión neoinstitucional, para esos investigadores franceses, los instrumentos de la política pública son, en realidad, un tipo de institución de carácter social y técnico¹⁶ que organiza las relaciones sociales entre el gobernante y los gobernados sobre la base de representaciones y significados¹⁷. Además, influyen en el comportamiento de los actores, privilegian a unos en desmedro de otros, generando incertidumbre y tensiones en las relaciones de poder (Le Gales y Lascoumes, 2004:12; 2007:4, 9).

Al considerar los instrumentos de acción pública como instituciones se debe tomar en cuenta que desde un punto de vista formal, una institución es un grupo de normas, reglas¹⁸ y procedimientos que determinan el comportamiento y la interacción entre las organizaciones y las personas individuales (Powell y Di Maggio, 1991).

Pero desde una visión informal, puede constituirse en una rutina o la repetición de un acto que está determinado por la lógica de lo

16 El carácter técnico de la institución se basa en establecer un concepto concreto que regule ese vínculo con los actores y, lo social se da por el efecto que genera. Dentro de este grupo se puede observar, por ejemplo, la creación de impuestos, la realización de un censo poblacional, entre otros. Los instrumentos son dispositivos técnicos y sociales; en cambio, las políticas públicas son políticos-sociales.

17 *Lascoumes y Le Gales definen los instrumentos de las políticas públicas así: A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation (Lascoumes y Le Gales, 2007:4).*

18 Las reglas se expresan en procedimientos, roles, estrategias, convenciones, tecnologías, alrededor de las cuales está construida la actividad política.

adecuado¹⁹ en términos de roles en ciertas situaciones (March y Olsen, 1989:21; Peters, 2005). La base de las rutinas y roles se encuentra en los saberes, la cultura, los códigos y los paradigmas, que los envuelven y limitan debido a que los marcos culturales y las normas sociales restringen el comportamiento (March y Olsen, 1989:22). Pero desde el neoinstitucionalismo sociológico, Lascoumes y Le Gales (2007:8) dicen que la institución no es una organización o una entidad pública, sino una estructura que permite aplicar una política pública.

De todas formas, los autores arriba citados coinciden en que como los instrumentos son instituciones, el comportamiento de sus diseñadores contiene una importante carga emotiva, porque incorporan valores, producto de la interpretación social y el modo de regulación vigente. Harold Lasswell dice que manipulan símbolos, íconos y signos. Por esto, no son neutros, ya que más allá de ser técnicos, provocan efectos específicos en los receptores²⁰, que sobrepasan los fines con los que fueron creados. Su impacto es independiente del propósito original. Tienen su propia lógica de acción en función de sus intereses a los cuales se adecua la política pública (Lascoumes y Le Gales, 2007:10).

Otra particularidad es que están en constante movimiento, no son estáticos. Fluyen en función de la dinámica socio-política y según su propio ritmo: provocan efectos esperados e impactos no previstos. Muchas veces pueden tener limitaciones conscientes con el fin de lograr objetivos políticos (Howlett, 2005:3).

19 Lo adecuado se refiere a una combinación del comportamiento frente a una determinada situación. Los roles definidos como apropiados son los normales, los naturales, los correctos y los buenos y que están determinados por las normas de conducta o las instituciones (March y Olsen, 1995:30).

20 Existe un debate sobre “naturaleza u origen” de los instrumentos de las políticas públicas. Se debe a dos características. Por un lado, que los instrumentos tienen un rasgo genérico; es decir, que se tratan de aplicar a los diversos problemas. Por otro, son particulares, porque cada uno es diferente del otro. Tiene su propia trayectoria y contenido. Por tanto, no son iguales a los fines que persiguen. Algunos autores sugieren no entrar en este debate y concentrarse en los efectos.

Analizar la política pública a través de sus instrumentos constituye un aporte, debido a que implica analizar el discurso del poder político (Vedung, 2003). A la vez, permite considerar la historicidad de la herramienta, sus contenidos cognoscitivos y normativos, los recursos de los actores sobre los que actúa. Es un indicador de cambio: de un antes y un después.

Algunos estudiosos de esta disciplina se han dedicado a establecer tipologías que logren categorizar todos los dispositivos gubernamentales en función de diferentes criterios. Wooside (1986:778), por ejemplo, siguiendo los estudios de Theodore Lowi, tomó en cuenta los grados de coacción, su inmediatez o lejanía y si buscaban controlar el comportamiento individual de forma directa o a través del medio.

Para Bardach (1980, citado por Howlett y Ramesh, 2003: 90), el gobierno tenía tres instrumentos: la aplicación, el incentivo y la recompensa. En cambio, Vedung (1998:21) postulaba la triada: palo o sanción (*the stick*), zanahoria o incentivo (*the carrot*) y discurso o sermón sobre su comportamiento (*the sermon*). Por su parte, Howlett y Ramesh (2003: 91) reducen el análisis a dos tipos: los instrumentos sustantivos (empresas públicas y los cargos por uso, diseñados para cumplir o afectar la entrega de bienes y servicios en la sociedad) y los instrumentos de procedimiento (la creación de comités consultivos y reorganización gubernamental, usados para alterar aspectos de la deliberación política).

Frente a esa gama de posibilidades, los franceses Le Gales y Lascoumes (2004; 2007) adaptaron la propuesta pionera de Christopher Hood²¹ y presentaron una de las más completas de la literatura, que tiene cinco grandes grupos: el reglamentario-legislativo, el económico-fiscal, el de acuerdos e incentivos, el comunicacional y, finalmente, el de criterios técnicos y democráticos, los cuales se desarrollarán a continuación.

El reglamentario-legislativo es el que mejor refleja el espíritu tradicional de los dispositivos de intervención gubernamental. El Es-

21 Este autor sostenía que los gobiernos confrontaban los problemas públicos a través de sus poderes legales (autoridad), del uso de la información que tenían en su posesión (nodalidad), del dinero con el que contaban (tesoro) y de las organizaciones formales que estaban a su disposición, como las Fuerzas Armadas y la Policía. Todo esto se conocía con las siglas NATO.

tado asume una actitud protectora de la sociedad y toma decisiones en su nombre, expresada en tres criterios: simbólico, ya que manifiesta el poder legítimo que tiene la autoridad que la emite para presionar su cumplimiento; axiológico, porque asume los valores e intereses públicos, y pragmático, manifestado en la forma de plantear las formas de comportamiento y los modelos de vigilancia y control. Esta modalidad enmarca las actividades en una dimensión representativa y figurativa, que organiza los medios de acción para su cumplimiento.

Para Howlett y Ramesh (2003:103), la regulación se caracteriza más por su naturaleza impositiva. La asumen como una prescripción del gobierno que debe ser cumplida por los destinatarios, porque si no lo hacen serán sujetos a una penalidad. Esos autores sostienen que una ventaja de este instrumento es que contiene menos información básica que otras herramientas para establecer órdenes. Esto debido a que un gobierno no necesita conocer en detalle las preferencias de los sujetos. No obstante, su principal desventaja es que las regulaciones con mucha frecuencia distorsionan las actividades del sector privado y promueven ineficacias económicas. Las regulaciones de precio y las asignaciones directas restringen la operación de las fuerzas de la oferta y la demanda y afectan el mecanismo del precio en sociedades capitalistas, causando distorsiones económicas impredecibles en el mercado (Howlett y Ramesh, 2003:105). Los instrumentos legales se expresan en decretos, resoluciones ministeriales, convenios, contratos y otros.

Según Wooside (1986:786-788), el gobierno tiende a usar más rápido los instrumentos de tipo coercitivo con quienes tienen menos poder y es más cuidadoso con los “poderosos”. Además señala que en lugar de mirar a los instrumentos de acuerdo con el grado de coerción que cada uno de ellos supone (un dispositivo equivalente a un grado de coerción), es mejor considerar que uno solo puede ser utilizado de diferentes maneras, que involucren distintos grados de coerción. Sin embargo, para Linder y Peters (1993), la coerción ha dejado de ser un tema importante en la toma de decisiones, debido a que en lugar de ganar respaldo a favor del gobernante, lo resta. Su análisis se sustenta en la propuesta de Trebilcock (1982), que argumenta que los funcionarios públicos eligen los instrumentos en función de criterios electorales y con el fin de lograr una reelección.

El segundo tipo de dispositivo de interés planteado por Le Gales y Lascoumes es el económico-fiscal, el cual se relaciona ampliamente con el anterior porque su fuerza se sustenta en una base legal que le da legitimidad. Emplea técnicas y herramientas fiscales y monetarias para orientar el comportamiento de los actores, por ejemplo, a través de la creación o levantamiento de subsidios y exenciones fiscales. También busca captar ingresos (impuestos o tasas) y luego repartirlos en la sociedad, lo cual le consolida en un ámbito de eficiencia económica y de alcance social. Según Wooside (1986:788), los instrumentos fiscales, que él denomina “de la política tributaria”, no son iguales y tienen efectos diferenciados según las situaciones. Impacta de forma general sobre todos o puede incidir sobre un sector en específico que recibía algún tipo de exenciones.

Sin embargo, esa actitud intervencionista rígida del Estado tanto en lo económico como en lo reglamentario-legal ha provocado cuestionamientos dentro de una sociedad cambiante, que planteaba nuevas formas de relaciones y de inclusión. Esto se hizo más evidente aún después de las guerras mundiales. De ahí, emergieron otros instrumentos que dejaron de lado las formas tradicionales de gobernar. El establecimiento de acuerdos y los incentivos para lograr una mayor participación es uno de ellos. Plantea un espíritu de reciprocidad e independencia de criterios. En el marco de ese vínculo, no se exige el cumplimiento riguroso de una norma (Lascoumes y Le Gales, 2007:13). Además, este dispositivo convierte al Estado en un coordinador, movilizador e integrador de relaciones.

Por su lado, el instrumento comunicacional es mucho más democrático que el anterior. Es el resultado de una lucha histórica de los ciudadanos por el derecho a la información y a la libertad de opinión en escenarios públicos que antes sólo estaban mediados por actores políticos. Su base fundamental de legitimidad es el mecanismo de rendición de cuentas que se les aplica a las autoridades que tienen en sus manos la toma de decisiones.

Por último, las normas de hecho y de derecho combinan los criterios técnicos y democráticos para lograr puntos de concertación entre las partes, que superen el carácter político de la política gubernamental. Tratan de fomentar la cooperación y regular las relaciones

entre los actores económicos y la sociedad, así como de éstos con las organizaciones no gubernamentales.

A diferencia de los autores anteriores, Linder y Peters rechazan todo tipo de tipologías. Para ellos, lo importante es entender los instrumentos desde un criterio subjetivo; es decir, desde las percepciones y contextos de los tomadores de decisiones²², quienes tienen a su cargo la resolución del problema. Entre los factores que median las percepciones se encuentran los antecedentes, las funciones de los expertos, aspectos cognoscitivos, como “el medio familiar, la tradición política o la inclinación profesional” (Linder y Peters, 1993:13 y 15).

Pero desde un punto de vista crítico y operativo se puede combinar el análisis de tipología con el de percepciones y contextos para indagar de forma más profunda e integral sobre la elección del dispositivo de política pública utilizado por los funcionarios públicos.

La elección de un instrumento por parte de la autoridad gubernamental es conocida como la “instrumentación de la política pública” (Lascoumes y Le Gales, 2007:4). Es un acto meramente político, que provoca tensión entre los actores políticos y sociales, porque su capacidad de acción está determinada por el tipo de dispositivo elegido, de manera que limita a unos y favorece a otros. En este escenario, los más poderosos inducen a mover el tablero a su favor.

March y Olsen (1989; 1995; 2008) denominan a este proceso “la lógica de lo adecuado”, porque se caracteriza no sólo por elegir lo que se usará (técnicas y herramientas), sino también por meditar sobre los efectos que se busca alcanzar²³. Sostienen que la forma de actuar y de tomar decisiones es motivada por prácticas institucionalizadas en una colectividad y que se basan en un mutuo acuerdo respecto a lo qué es bueno, lo verdadero, lo razonable, lo natural o lo correcto. Y que las

22 Las percepciones se refieren a las formas de cómo los diseñadores conciben los instrumentos, su visión del problema, sus expectativas y la manera de estructurarlo y elegirlo. Los contextos, en cambio, son mecanismos que permiten vincular las percepciones con las elecciones de instrumentos (Linder y Peters, 1993:7).

23 Linder y Peters aseguran que la concepción de los instrumentos debe establecerse desde el diseño de la política pública. Es decir, pensar desde el principio la forma de su aplicación y cómo se lo va a evaluar.

personas actúan guiadas por estas razones antes que por las consecuencias futuras de sus actos (March y Olsen, 1998: 949-952).

Howlett (2005) rechaza la idea de elegir un solo instrumento y, más bien, sugiere combinar varios (hacer un *mix*) para dar soluciones a realidades más amplias que se viven en una sociedad. Sin embargo, admite que este proceso no es fácil y depende del caso.

Las fallas de la visión unilateral

Tal como ocurrió con las políticas públicas, los dispositivos de intervención fueron utilizados como medios para ejercer la coerción. Y con el fin de mantenerse en el poder, muchos gobiernos²⁴ de los países desarrollados asumieron compromisos ante la población que después no podían cumplir por falta de autoridad, de recursos económicos, entre otros.

La falta de respuesta del gobierno a las demandas populares derivó en protestas sociales y descontento en todo nivel. Uno de los casos más representativos de estas tensiones se manifestó en Alemania. El descontrol dio lugar al surgimiento de grupos que reivindicaban los derechos de sectores marginados y que exigían se los considerase en la toma de decisiones. La situación se agravó más en el contexto de las crisis económicas, generadas por los dobles choques petroleros de 1973 y de 1979, que alteraron el consumo mundial de la energía y provocaron desempleo, pobreza e incertidumbre a gran escala.

Para Mayntz (1993:9), lo que parecía una crisis económica era en realidad una crisis del gobierno y, en el fondo, del modelo de Estado de bienestar, que puso en evidencia la burocracia, la falta de legitimidad y la excesiva regulación estatal. Por eso, para ella, el “paradigma de las fallas del gobierno” se explica en el uso reiterativo de instrumentos tradicionales de la política pública en lugar de otros alternativos que ofrezcan mayor posibilidad de respuesta a las demandas de la población. En esa misma línea, Pierre y Peters (2000:38) aseguran que el error de los gobernantes fue no darse cuenta de que la práctica de gobernar desde

24 Según Levi (1981:742-743), el gobierno es el “conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad”, pero más que de una sociedad, vendría siendo de un Estado.

arriba siempre estuvo limitada por una “semi-soberanía”, procedente de la Constitución y de los grupos de poder de la sociedad.

En ese momento, frente a la falta de respuestas del sistema institucional, se cuestionó por primera vez el poder de la acción pública y se planteó repensar el sistema institucional y su relación con los gobernados, porque quedó en evidencia que el Estado ya no era el actor central ni suficiente para resolver los problemas de la población. Aguilar lo resume de la siguiente forma:

Para los gobiernos y sus sociedades fue dramático descubrir en ocasión de la crisis que los abundantes poderes de intervención social que el gobierno poseía para dirigir a la sociedad habían sido precarios, con lo que el esquema establecido de las relaciones entre gobierno y sociedad en modo jerárquico o autoritario perdió sentido, suscitando dudas e interrogantes sobre su pertinencia (Aguilar, 2006:73).

En 1975, la Comisión Trilateral²⁵ advirtió en su informe *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies* sobre el riesgo de descontrol inimaginable que podría ocurrir debido a la falta de capacidad gubernamental para resolver los problemas públicos. Y anticipó que si la situación se acentuaba más podría derivar en un escenario de falta de gobernabilidad (Crozier et al., 1975). Ésta fue la primera vez que apareció este término en la literatura para describir un hecho de estas características. Después fue adquiriendo mayor popularidad.

Sin embargo, su uso ha generado bastante confusión, por lo que se le ha considerado como una “mera etiqueta para un conjunto mal definido de fenómenos políticos”²⁶ antes que un concepto preciso que aporte al análisis (Coppedge, 2001:212). Flisfish (1989:113) lo tildó incluso de ser un “atrápalo-todo” de ideas (*catch-all word*), pero en un

25 La Comisión Trilateral fue fundada en 1973 por un grupo de intelectuales de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón. Sus principales representantes son Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki.

26 Por ejemplo, el fortalecimiento del sistema político, la construcción de consensos entre partidos políticos, la obtención de mayoría parlamentaria para que el presidente, en representación del Poder Ejecutivo, pueda gobernar con el poder Legislativo, entre otros.

intento de explicarlo, dijo que se refiere a “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos-, considerando principalmente las dimensiones” de oportunidad, efectividad, aceptación social, eficacia, eficiencia y coherencia.

La confusión aumentó cuando se trató de traducir ese término del inglés *governability* (Crozier et al., 1975). Sin embargo, para Prats (2001:3), el sentido que se le dio en Europa no es el mismo para América Latina, porque en el primero las democracias ya estaban consolidadas cuando ocurrió la crisis del sistema político, mientras que en esta parte del mundo recién se estaba encaminando el proceso de transición democrática para superar los regímenes autoritarios que la dominaron (O’ Donnell y Schmitter, 1988). En este sentido, para Pratts (2001:8), la gobernabilidad es “una cualidad” que se postula desde las sociedades y no desde sus gobiernos.

En cambio, Camou propone un concepto más preciso y desarrollado. Por un lado, asegura que la gobernabilidad no depende exclusivamente del gobierno o de la sociedad, sino más bien “de la relación compleja entre ambos” actores. Por otro lado, sostiene que este término va más allá de la calidad del desempeño gubernamental, propuesto por Flisfish, porque más que una propiedad o característica, es el reflejo de una situación que puede cambiar. Por eso, postula que la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales (sic.) y la capacidad del (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001:36).

Además, señala que éste es un tema tan complejo que supera la simple dicotomía entre la gobernabilidad y la ingobernabilidad, lo que lleva a establecer que existen diferentes grados de gobernabilidad: 1) la “ideal”, en la que hay una solución óptima para cada problema; 2) la “normal”, en la que hay discrepancias entre las demandas y respuestas, pero no generan conflictos porque están dentro un marco tolerable; 3) el “déficit de gobernabilidad”, en la que hay una anomalía, producto del desequilibrio entre las exigencias sociales y las capacidades gubernamentales (cuando surge un incumplimiento de la ley y el gobierno no puede controlarlo, cuando explota la protesta

social, cuando el Estado realiza un manejo ineficaz de la economía²⁷, cuando las políticas no son eficaces en la lucha contra la pobreza o el bienestar social, cuando el sistema político no logra incorporar a otros actores en el debate); 4) la “crisis de gobernabilidad”, que implica la suma de varias anomalías, producto del exceso de demandas sobre el Estado que sobrepasa de lejos sus posibilidades de respuesta, porque está involucrada en una lógica interminable de demanda- respuesta, nueva demanda-nueva respuesta y así. Finalmente, 5) la “ingobernabilidad”, que implica un estado ideal extremo en el que se rompe y diluye la relación del gobierno y la sociedad.

El debate sobre la gobernabilidad se hizo más recurrente en las décadas ochenta y noventa, a medida que las sociedades se fueron democratizando y los gobiernos se volvieron más susceptibles a las presiones de su entorno respecto de la toma de decisiones.

De la gobernabilidad a la gobernanza

La gobernabilidad a su vez está estrechamente relacionada con la gobernanza, palabra que también ha generado bastantes confusiones en cuanto a su interpretación. Una de las razones que explica este hecho es la vasta literatura procedente del inglés, que utiliza el término *governance* y en América Latina se lo trató de traducir como gobernabilidad o sus derivados (gobernancia, gobierno, gobernación)²⁸.

Frente a esas confusiones, algunos autores buscaron explicar su significado recurriendo a la etimología. Para Peters (2000:32), tiene que ver con la raíz del término “dirección” (*steering*, en inglés), que significa la forma cómo el gobierno dirige a la sociedad, pero respetando a los otros actores del sistema político. Este mismo sentido, Jessop (1998:30) señala que la palabra proviene originalmente de la denominación *gubernaculum*, nombre que los griegos dieron a las guías de los barcos donde trasladaban mercaderías. En la época industrial el término era entendido como sinónimo de “gobierno” y con la influencia del capita-

27 Pueden ser inflaciones, mala distribución del ingreso, entre otros.

28 Para mayor referencia sobre las diferencias teórico-conceptuales acudir a Fontaine y Velasco (2010).

lismo post Segunda Guerra Mundial se lo interpretó como “modelo de gestión” (Fontaine, 2009). Luego se la vio como un modo de coordinación social (Mayntz, 1993).

Las relaciones internacionales, por su lado, aseguraron que el objetivo de la gobernanza era establecer acuerdos entre el Estado y los actores no estatales en el marco del sistema internacional, que se encuentra bajo la influencia de la globalización (Rosenau, 1992). En cambio, la geografía la calificó como “una escala o un espacio donde se establecen las relaciones entre los diferentes actores” (Bridge y Perreault, 2008:479). Producto de esta diversidad, hay quienes sostienen que el término está siendo utilizado por diferentes sectores con propósitos diferentes y que a veces se contraponen entre sí (Hewitt de Alcántara, 1998:106).

En 1990, la gobernanza fue ampliamente relacionada con la disminución de la función protagónica del Estado. Esto debido a la amplia literatura procedente de los organismos multilaterales de crédito, los que en esa época promovían las reformas estructurales. Así, encasillaron esta palabra a una serie de criterios que los países receptores de ayuda económica, como los latinoamericanos y los africanos, debían cumplir para gozar de beneficios financieros. Este esquema se denominó “buena gobernanza” (*good governance*) (Hewitt de Alcántara, 1998:107). El Banco Mundial, por ejemplo, estableció que para lograr un nivel óptimo de profundización de la democracia, los gobiernos debían luchar contra la corrupción y crear mecanismos de rendición de cuentas, estabilidad política, libertad de expresión, entre otras acciones (Kaufmann et al., 1999).

En un intento por esclarecer el concepto de gobernanza y su vínculo con la gobernabilidad, el “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” señala que la primera tiene que ver con las “condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad”, mientras que la otra implica “las condiciones políticas para la mediación de intereses y el apoyo político para gobernar” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Sin embargo, Kooiman (1993:258) tiene una explicación más esclarecedora de esa relación. En el mismo sentido de Camou (2001), para

este autor, la gobernabilidad es un proceso de ajuste de los sistemas político-sociales, determinado por las demandas de los actores y la capacidad del gobierno de atenderlas. En cambio, la gobernanza es una estructura o un patrón que surge como resultado de la gobernabilidad existente en un país; es decir, producto del proceso político y social en el que interactúan los actores en un contexto de complejidad, dinámica y diversidad.

La diversidad es la característica que tiene cada elemento del sistema y los aspectos que los diferencian unos de otros. Aquí es importante ver los objetivos, las intenciones y los poderes que tiene cada uno de los actores políticos y sociales. La complejidad permite entender el esquema de relaciones que existe entre las partes y el sistema; entre las partes y el sistema con el resto del entorno. Aquí se deben mirar las estructuras, las interacciones e interdependencias entre los distintos niveles de acción, puesto que se manifiestan en diferentes formas e intensidades. La dinámica se refiere a que los sistemas están en constante movimiento y cambian de un estado a otro, motivados por factores sociales, tecnológicos o naturales. Permite ver las tensiones entre el deseo por mantener constante la situación actual o modificarla. Aquí es interesante observar qué fuerzas motivan las alteraciones (Kooiman, 2006:18).

La gobernanza implica además que la autoridad pública ya no es la única en asumir responsabilidades y tareas en la acción pública, sino que la sociedad y los actores del mercado también desarrollan identidades y capacidades que les garantiza una mayor participación (March y Olsen, 1995:46).

Las interacciones y el desplazamiento del poder: arriba, abajo y afuera

La inclusión dinámica de nuevos actores en el escenario de toma de decisiones se amplió gracias a las transformaciones internas que viven los países y al proceso de globalización, que logró universalizar los alcances de las políticas y penetrar en la soberanía de las naciones, en particular, en los ámbitos político y económico.

Las fuerzas globales presionan al sector público a través del peso del comercio internacional sobre el producto interno bruto y en el flujo de capital que se mueve en la economía. Además, el mercado global, que incide fuertemente en los países, está regulado por instituciones in-

ternacionales de préstamo como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio (Kettl, 2000; Pierre y Peters, 2000:56-60; Peters, 2000:37). Por eso, Jones (1998) asegura que rige un “Nuevo Orden Mundial”, con nuevas relaciones entre los actores, y en el que existe una modernización de los gobiernos, que implica la reducción de sus funciones. Los gobiernos locales también han adquirido mayor relevancia debido a que, muchas veces, tienen mayor capacidad para atraer inversiones a diferencia del gobierno central. Su tamaño, la complejidad del negocio, el grado de coherencia política y la capacidad de gobernar con el mercado facilitan esas relaciones (Peters, 2000:36).

Según Kettl (2000), en este nuevo escenario también existe una proliferación de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que se insertaron en la producción de bienes y servicios en lugar del Estado. La apertura también facilitó la expansión de muchas compañías multinacionales que lograron sobrepasar las barreras territoriales de sus países de origen con el desarrollo de la tecnología y las telecomunicaciones.

Todo ese cambio motivó a pasar del modelo tradicional “unilineal” a otro basado en múltiples interacciones, entre los que gobiernan y los que son gobernados. A esto, Kooiman (1993:175) le denominó la “gobernanza interactiva”, que se basa en las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, que son los principales actores para solucionar problemas y generar oportunidades²⁹.

Las interacciones son las formas en la que los distintos actores se relacionan y cada uno influye sobre el resto. Se basan en el reconocimiento de las interdependencias debido a que ninguno tiene el poder para hacerlo por sí solo.

No single actor, public or private, has the knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified societal challenges; no governing actor has an overview sufficient to make the necessary instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally (Kooiman, 1993:2-8; 2006).

29 Otros autores (Rhodes, 1997) tienen una visión más limitada y consideran que la gobernanza es producto sólo de la incidencia de las redes inter-organizacionales y la auto-organización en la toma de decisiones.

Las interacciones a su vez obedecen a dos niveles de acción: uno intencional o de acción y otro estructural o de contexto. El primero se refiere a la capacidad de acción que tienen los actores, ¿qué hacen?, ¿qué buscan?, ¿cómo actúan? Pueden manifestar estas actitudes a través de sus objetivos, intereses o metas, ya sean individuales o colectivas. Aquí también es importante tomar en cuenta las funciones que cumplen. El segundo, en cambio, trata del contexto social, cultural o político en el que surgen esas acciones. De alguna manera se constituye en un marco que la limita, la amplía o le da forma.

Cada interacción tiene su propio proceso y su propia estructura, que se encuentra en constante tensión producto de la realidad actual. La emergencia de nuevos actores y nuevas demandas hacen que estas interacciones se desenvuelvan en ámbitos cada vez más complejos, dinámicos y diversos (Kooiman, 1993:36-42), que derivan en tres modos de regulación: auto-gobernanza, co-gobernanza y gobernanza jerárquica.

La auto-gobernanza tiene que ver la capacidad de los actores de gobernarse de forma autónoma, casi corporativa y sin necesidad de depender del ambiente en el que se encuentran. La co-gobernanza, en cambio, implica una relación más igualitaria entre actores. Tiene un carácter horizontal y las interacciones se sustentan en principios de colaboración (entre individuos) y coordinación (entre organizaciones). Finalmente, la gobernanza jerárquica es cuando el Estado todavía tiene un papel preponderante frente al resto de los actores respecto del control y la dirección. Predomina la intervención y la regulación, respaldado en su dominio legal y político.

En el marco de esas interacciones surgieron a la vez dos nuevas formas de relaciones: la interdependencia y la compenetración. Las primeras abordan la dependencia mutua entre los actores en el nivel intencional. Las otras, en cambio, tratan de un vínculo de influencia, pero en el plano estructural (construcción de alianzas, desarrollo de canales de intermediación, apertura de espacio a las transnacionales). Según Kooiman (2006:216-218), la interdependencia del mercado en el Estado puede tener un móvil ideológico, de reducir la presencia de este último en el manejo del sector público. En el caso de la sociedad, esto se da a partir del establecimiento de una mayor profundización de la democra-

cia, que se puede expresar en la conformación de organizaciones de la sociedad civil³⁰, acuerdos, alianzas, apertura de espacios transnacionales y de mayor intermediación.

Para Rhodes, la participación de otros actores en la toma de decisiones implica un debilitamiento del Estado y la pérdida de la fuerza del gobierno para gobernar. Por eso, según él, la gobernanza implica el “vaciamiento del Estado” (Rhodes, 1997:53), porque al autorizar una mayor participación de las empresas o instituciones externas, las autoridades del sector público están limitadas frente a ellas y tienen que rendirles cuentas de sus actos. Sus criterios nacieron en las fallas del modelo británico de hace dos décadas.

Sin embargo, desde una perspectiva estado-céntrica, Pierre y Peters (2000:15-17; 83-93) cuestionan aquella posición y plantean que la participación de nuevos actores forma parte de los cambios que sufren las sociedades contemporáneas, que se tienden más democráticas, y que son un resultado del proceso de transformación del Estado en sí mismo. De ahí que observan que su poder ya no está centralizado como antes, sino que más bien se desplaza hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera de él, de tal forma que coincide con el ámbito internacional, local y transnacional del análisis.

En el modelo de Pierre y Peters, el desplazamiento de la autoridad hacia afuera se refiere a que actores externos adquieren importancia e influencia en la esfera gubernamental (organizaciones no gubernamentales y corporaciones). Por otro lado, el desplazamiento del poder estatal hacia arriba se observa en la relevancia que han adquirido en los últimos años las organizaciones internacionales que inciden en la soberanía de los países en un contexto de globalización, integración y cooperación, al punto que éstas deben ser tomadas en cuenta en la toma de decisiones. Finalmente, el nivel de desplazamiento hacia abajo, que consiste en un proceso de descentralización del poder hacia los gobier-

30 La sociedad civil es parte de la sociedad en general. Tiene un carácter reaccionario frente al gobierno. Sobre este concepto existe mucha discrepancia. Ver Bobbio (1992), Habermas (1999) y Cohen y Arato (2001). En esta investigación se la entenderá como un ámbito que no es estrictamente del Estado ni del mercado, pero que está íntimamente vinculado y presionado por ambos y que tiene capacidad de incidir en la opinión pública.

nos locales. Esto se ve expresado en el aumento de la participación directa de la ciudadanía y en la asignación de nuevas responsabilidades financieras. Algunos autores denominan a este esquema “gobernanza multinivel” (Peters y Pierre, 2001) o “policentrismo”³¹ (Skelcher, 2005).

La característica principal de esta reconfiguración del Estado radica en que pese a que desplaza su poder, tiene la capacidad para adaptarse a los desafíos propuestos por actores que están por encima de él, por debajo y por afuera. Además, pese a las presiones, sigue siendo fuerte y estable y a partir de allí asume un estilo de política que define el tipo de política pública que va a aplicar.

La capacidad de adaptación del sistema institucional a los cambios provocados por los diversos tipos de actores en el nuevo contexto democrático que viven los países es un rasgo fundamental de la gobernanza democrática (March y Olsen, 1995:46). Desde una perspectiva institucional, este concepto también implica que los otros actores tienen que desarrollar capacidades e identidades que también sean adaptadas a las experiencias de cambio con el fin de mejorar la democracia sin olvidar las experiencias que deja la historia.

La reconfiguración del Estado forma parte del proceso dinámico del cambio de los sistemas político-sociales, que muestra la complejidad de actores exógenos y endógenos emergentes que inciden en ese proceso.

La nueva configuración de la autoridad, en la cual intervienen actores privados y públicos a nivel local, nacional e internacional, no constituye un juego de suma nula, pues el poder no es un depósito que se dividiría a favor de unos y a costa de otros, sino el producto de una combinación entre un estilo de gobierno y una manera de definir los problemas, de implicar a los actores y de responsabilizarlos de diferentes niveles de ejecución y de acción pública (Fontaine, 2010:113).

En conclusión, el Estado, a través del gobierno, toma decisiones siguiendo un proceso político, que no siempre es lineal, y que muchas veces está condicionado por fuerzas externas e internas (movilizaciones, desastres naturales, medios de comunicación, entre otros). Además

31 Se refiere a que constituida por redes que trascienden el sistema estado-céntrico.

que los tiempos de implementación de una política rebasan los tiempos políticos de elección y mandato de las autoridades.

Sin embargo, las políticas públicas requieren de instrumentos de intervención para lograr efectividad, aunque muchas veces su diseño no esté directamente relacionado con la normativa general. Estos últimos pueden ser concebidos de diversas formas (por sus propias características o por las percepciones y los contextos de los tomadores de decisiones) y su carácter es meramente intencional y premeditado.

Pero los instrumentos que fueron asumidos de forma unilineal por parte del Estado hicieron fallar al modelo del Estado de bienestar porque, por un lado, volvía invisibles las demandas de otros actores sociales que como parte de la sociedad civil exigían participar en la toma de decisiones, y por otro, que por efectos de la globalización los actores no gubernamentales empezaron a adquirir roles más dinámicos dentro de la sociedad. Ahí surge la importancia de la gobernanza para entender esos cambios en las relaciones.

Eso lleva a pensar que el Estado está sometido a múltiples interacciones que influyen en su forma de gobernar y que desplazan su poder por encima de él, con la intervención de otros países a través de acuerdos y tratados; por debajo de él, a través de los gobiernos locales que demandan mayores espacios de decisión y por afuera de él, que se puede observar en la presencia de las organizaciones no gubernamentales. Todos estos niveles generan tensiones a las que tiene que adecuarse y adecuar sus políticas e instrumentos.

Por las múltiples interacciones que genera, la política de hidrocarburos es el mejor ámbito desde donde se puede mostrar la aplicación de los instrumentos de las políticas públicas y la gobernanza.

CAPÍTULO II

LA CO-GOBERNANZA DE LOS HIDROCARBUROS EN BOLIVIA (1985-2005)

El sector de hidrocarburos es uno de los que mejor reflejan las múltiples interacciones que se dan respecto de la forma de gobernar de las autoridades públicas. Y un buen ejemplo de ello es el caso boliviano. Por esto, en la presente investigación el Decreto Supremo 28701, promulgado por el presidente Evo Morales, el 1 de mayo de 2006, será considerado como un instrumento de la política pública que ha desatado diferentes niveles de relaciones (arriba, abajo y afuera). Para cumplir este objetivo, en este capítulo se establecerá el tipo de roles que jugaban los actores antes de la emisión de la norma y las estructuras dominantes que los condicionaban.

En la primera parte se observará la compenetración de los actores no gubernamentales (empresas petroleras) en la soberanía del Estado. En la segunda se mostrará cómo la dinámica del sector de los hidrocarburos insertó a Bolivia a una interacción que sobrepasa sus fronteras y que, en el marco de una lógica hacia arriba, le permite interactuar con el mercado internacional y con otros estados que requieren energía. Finalmente se abordará cómo el ámbito local y descentralizado asume una función determinante en la política de gas boliviana y cómo presiona al gobierno central.

El Estado como aliado de las empresas petroleras

Desde que Bolivia nació a la vida democrática (1982) ha estado controlada por una coalición de tres partidos que se turnaban en el poder. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) gobernaron el país por veinte años, en lo que se denominó el periodo de la Democracia Pactada (Gamarra, 1992; Mayorga, 2001; Pachano, 2006:18). Durante este tiempo, sus candidatos alcanzaron como máximo entre el 30% y el 40% de apoyo electoral en las urnas y tenían que negociar en el Parlamento la designación del Presidente de la República en función de cuotas de poder en los ministerios y en otras entidades públicas (Assies, 2004:33; Mayorga, 2001:107).

Durante su mandato, los tres partidos aplicaron medidas económicas dirigidas a debilitar la presencia del Estado en la economía y atraer más inversión privada extranjera, en el marco del proceso de transformación político-económico global. El primero en afianzar esta marcha fue Víctor Paz Estenssoro, líder del MNR, quien llegó a la presidencia pese a ser el segundo candidato más votado de las elecciones en 1985³². Con su “Nueva Política Económica”, aprobada con el Decreto Supremo N.º 21060, del 29 de octubre de 1985, estableció la libre contratación de trabajadores y cerró minas para reducir el déficit fiscal y contener la hiperinflación histórica del 23.000% que registraba el país (Malloy, 1992:131).

El espíritu de la reforma buscaba el traspaso de responsabilidades al sector privado debido al fracaso de las empresas públicas, que registraron un déficit promedio de entre 1,5% y 1% del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1990 y 1993 (Jemio, 2003). La deuda externa de YPF representaba el 56,2% del compromiso total de las entidades estatales

32 Su oponente, el general Hugo Banzer Suárez, de ADN, ganó la contienda, pero en el Congreso, siguiendo la tercera modalidad de coalición existente, los legisladores del MIR y otros partidos más pequeños prefirieron aliarse con el MNR y apoyar a Paz Estenssoro. Según Mayorga (2001:107), los partidos buscaban impedir que un ex dictador militar fuera legitimado por el voto del pueblo.

(Pacheco, 2009:105) y la mayor parte de este préstamo iba a financiar las inversiones para exploración y desarrollo de campos. Aunque otra versión sostiene que la ineficiencia de la empresa estatal fue el resultado de la imposición del Decreto 21060³³. En términos de Kooiman (2006:216), con todos estos cambios empezó una etapa en la que el mercado competió el Estado, dando vida a un modo de co-gobernanza en Bolivia.

En ese momento, el país vivía una crisis provocada por el endeudamiento externo que dejó la dictadura, además de la caída del precio internacional de los minerales y el petróleo, que derivó en una baja en los ingresos estatales y afectó al PIB (Christensen, 2006:2). El decreto generó desempleo en los departamentos del occidente del país (Perrault, 2005) y pérdida de su producción agrícola (Arze, 2004)³⁴. Para lograr la aprobación congresal de sus medidas de ajuste, Paz Estenssoro se alió con su principal opositor, el dictador cruceño Hugo Banzer Suárez, de ADN. Esta alianza es conocida como “El Pacto por la Democracia”³⁵ (Mayorga, 2001:142).

En las elecciones de 1989, el MNR ganó la contienda pero en alianza congresal, ADN y MIR lograron el poder y formaron una coalición llamada “Acuerdo Patriótico” que, básicamente, se limitó a seguir la misma línea económica que su antecesor³⁶. Implementaron medidas para

33 Según Villegas, el decreto obligó a YPFB a transferir el 65% de sus ingresos al Tesoro General de la Nación para estabilizar los precios en el mercado interno y que en 12 años entregó 3.812,6 millones de dólares (Villegas, 2004:49).

34 Unas 20.000 personas fueron despedidas por el cierre de las minas en Oruro, Potosí y La Paz. Por la crisis, el sector industrial perdió 35.000 trabajadores en cinco años. Buena parte de ellos pasó a engordar las filas de la informalidad. Los agricultores también perdieron por el fomento a las importaciones. “De los diez productos más relevantes de la oferta campesina, cinco redujeron de manera importante su producción entre 1988 y 1998” (Arze, 2004). Este hecho alentó la migración del campo a la ciudad, principalmente, a El Alto.

35 Según Mayorga, la ADN fue incorporada en el pacto con el compromiso de otorgarle incentivos, como el manejo de una serie de empresas públicas. El pacto permitió también aislar al equipo económico de Paz Estenssoro de las presiones de grupos sociales que cuestionaban al Parlamento.

36 Según Malloy, esos partidos no lograron cambiar la política económica de Paz Estenssoro porque no tenían un programa claro. “Su única razón de alianza fue negarle la presidencia al MNR” (Malloy, 1992:144).

eliminar las restricciones para el ingreso y la salida de capitales, dolarización de la economía y otorgamiento de garantías a las empresas privadas a través de la Ley de Inversiones 1182, del 17 de septiembre de 1990.

Todas ellas estaban enmarcadas en el Consenso de Washington (Grebe, 2002; Kohl, 2002), que fomentó el libre mercado como una alternativa para la conducción política-económica y administrativa de los países. Este esquema tuvo mucha influencia en América Latina a partir de las políticas de reforma impulsadas desde los organismos multilaterales de crédito, en particular, en las privatizaciones en Argentina y Perú (Campodónico, 2004). Este modelo alentó la desregulación, la apertura de mercados, la privatización, la disciplina fiscal, la liberalización de las tasas de cambio, la reorganización del gasto fiscal y otros.

Además, fruto de las interacciones entre el Estado y los actores de la sociedad, el nuevo modo de gobernanza también incorporó la descentralización municipal en la agenda de reformas. En este marco, se aprobó la Ley de Participación Popular (LPP)³⁷, que entregó recursos y responsabilidades a las alcaldías. Este tema fue “hábilmente incluido” por las autoridades gubernamentales, aprovechando la demanda de mayor inclusión tanto de los indígenas³⁸ como de los gobiernos locales (Petras, 2005). Esta acción tenía un propósito claro: generar un clima de gobernabilidad en el país. Si la población estaba ocupada en la asignación de recursos económicos y nuevas competencias en el ámbito municipal, la atención de los problemas transitaba del nivel nacional al local. Por esto, Kohl (2002:304) dice que Bolivia vivió una “democracia de mercado”, en la que la descentralización ayudó a evitar protestas

37 La Ley de Participación Popular transfirió a los municipios el 20% del presupuesto nacional para proyectos educativos, de salud, deporte e infraestructura. Además, creó las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) como representantes de grupos vecinales, campesinos e indígenas y los comités de vigilancia para fiscalizar a las alcaldías. Según Kohl, más que beneficiar a los más olvidados, esta política reforzó “el poder local de las élites” (Kohl, 2002:305) y ahondó las tensiones con el Estado.

38 Con el fin de ser considerados en la toma de decisiones y reconocidos por el Estado, en 1990 los guaraníes de tierras bajas propiciaron la “Marcha por la Vida y el Territorio”, mientras que en 1994 lo hicieron los quechuas de tierras altas por el respeto a su forma tradicional de organización, que es el ayllu.

sociales por el desmontaje del aparato estatal y a garantizar un ambiente de tranquilidad a las empresas privadas que llegaron a invertir.

Compenetración de los actores exógenos

En 1993, el modo de co-gobernanza se consolidó en Bolivia con la ratificación de la alianza entre el Estado y los actores de afuera o no gubernamentales a partir de una mayor apertura en la economía boliviana. Este año llegó a la presidencia el empresario minero Gonzalo Sánchez de Lozada³⁹, quien financió las campañas electorales de Paz Estenssoro y luego fue su Ministro de Planificación (Soliz Rada, 2004:96). Este actor homologó los pactos en coalición con Unión Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL)⁴⁰.

Su principal medida fue la llamada “Capitalización”, dictada con la Ley 1544, del 21 de marzo de 1994, que “era una forma de privatización” de las empresas estratégicas del Estado (García y Murcía, 2004: 153; Arze, 2004). La norma estableció la venta del 50% de las acciones de YPFB, Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) a compañías privadas extranjeras a cambio de un compromiso de inversión equivalente al valor en libros o de mercado de la firma estatal. La propiedad del otro 50% se distribuyó entre los ex trabajadores estatales (2%) y los ciudadanos bolivianos mayores de edad al 31 de diciembre de 1996 (48%). La supervisión de este último 50% fue encargado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Y las utilidades de esas sociedades anónimas fueron destinadas al pago del Bono Solidario (Bonosol) a los mayores de 65 años. Esta reforma estableció un cambio contundente en el nivel estructural, que permitió ahondar la compenetración del mercado en el Estado y fortaleció las alianzas entre los actores en el nivel intencional.

39 Es boliviano, pero vivió y estudió en Estados Unidos, donde adquirió un marcado acento inglés, que fue criticado por sus rivales políticos.

40 Estos partidos le dieron su apoyo en el Congreso para convertirlo en Jefe de Estado y para lograr los escaños suficientes para dar gobernabilidad a su mandato. Sánchez de Lozada necesitaba este apoyo, ya que a pesar de haber salido primero en los comicios, su votación no le alcanzaba para ser el primer mandatario y menos para aplicar su plan de gobierno.

Bajo la Ley 1544, YPFB fue desintegrada y entregada a manos privadas, con lo que se redujo la participación pública en ese sector estratégico. Se la dividió en tres sociedades de economía mixta: dos para la exploración y explotación de hidrocarburos (Chaco y Andina) y la tercera para el transporte (Transredes) (Tabla N.º 1). No se la hizo desaparecer completamente debido a que, en el marco de la compenetración de Brasil en Bolivia, Petrobras requería de una empresa proveedora estatal que responda por el suministro de gas natural en el largo plazo (Aruquipa, 2010; Informante N.º 1).

Tabla N.º 1
La Capitalización de YPFB

Unidades	Comprador y porcentaje	País	Valor de la capitalización (en millones de dólares)
Chaco	Amoco (30%)	Estados Unidos	306,6
	Bridas (20%)	Argentina	
Andina	YPF (20,25%)	Argentina	264,7
	Pérez Companc (20,25%)	Argentina	
	Pluspetrol (9,5%)	Argentina	
Transredes	Enron (25%)	Estados Unidos	263,5
	Shell (25%)	Holanda-Reino Unido	
TOTAL			834,8

Fuente: Adaptado de Campodónico (2004:37)

Esa política pro capital privado fue complementada con otras que se aplicaron incluso a costa del mismo Estado. El 30 de abril de 1996 se promulgó la Ley 1689 de Hidrocarburos, que clasificó los campos de hidrocarburos en existentes y nuevos e implementó un régimen tributario diferenciado. Los primeros pagaban 50% de regalías y los otros, 18%. Esa medida perjudicó los ingresos públicos. Los dos megacampos más importantes del país, San Alberto y San Antonio, ubicados en Tarija, tributaban como nuevos pese a que el primero fue descubierto por YPFB años antes de la puesta en vigencia de esa

ley (Villegas, 2004:50)⁴¹. Otras investigaciones precisan, sin embargo, que las compañías no sólo tributaron 18% sino que además pagaban otros impuestos de ley (Medinaceli, 2007:40-41).

Pero el más alto nivel de compenetración de la empresa privada en el Estado, y el más relevante marco estructural de interacción de la época, se dio a través del Decreto Supremo 24806, emitido el 4 de agosto de 1997, dos días antes de que Sánchez de Lozada cumpliera su mandato. Esta norma, manejada de forma discrecional⁴², aprobaba el modelo de contrato de riesgo compartido⁴³ y entregaba a las compañías extranjeras la propiedad del gas natural y del petróleo desde que éstos salían a la superficie:

El Decreto 24806 establece que el Estado es propietario de las reservas de gas natural mientras estas reservas se encuentran bajo la tierra (...) y otorgan a las empresas extranjeras la propiedad de los yacimientos hidrocarbúricos [la producción] desde el momento en que afloran a la superficie, es decir, en boca de pozo. Con esta decisión, el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada entregó la propiedad de los hidrocarburos de Bolivia a favor de las empresas transnacionales (Villegas, 2004:75).

El contenido de ese decreto determinó de forma contundente las interacciones de los actores en el nivel intencional: las compañías petroleras, como dueñas del recurso, decidían a cuánto exportar los hidrocarburos, dónde hacerlo y a qué precios; es decir, definían precios, volúmenes y mercados (Medinaceli, 2006). En cambio, YPF se limitó a administrar contratos

41 Las empresas admitieron que San Alberto sí fue descubierto por YPF antes de que ellas lo hicieran, sin embargo, argumentaron que la estatal no declaró la “comercialización del campo”. Es decir, el procedimiento que habilita para su explotación y para el cobro de tributos.

42 Según Soliz Rada, el decreto no fue publicado en la Gaceta Oficial de Bolivia (archivo de disposiciones legales) por lo que “permaneció secreto durante cuatro años” (Soliz Rada, 2004: I-XXXV).

43 Bajo esta modalidad, “los contratistas que celebren contratos con YPF adquieren el derecho de explorar, explotar y comercializar los hidrocarburos producidos, exceptuándose los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo interno de gas natural y para cumplir los contratos de exportación de YPF” (Campodónico, 2004:38).

y a fiscalizar la producción. Así, el poder del Estado se fue desplazando hacia afuera por la influencia de estos actores no gubernamentales.

La diversidad, dinámica y complejidad de la industria

Antes de las reformas de la década de los noventa se encontraba operando en el país una decena de compañías petroleras. Todas se dedicaban a la exploración y explotación de hidrocarburos, pero cada una con sus propias características (país de origen, tamaño, tipo de campos, mercado de venta, entre otros). Esta diversidad aumentó tras la implementación de nuevas formas de contratación: conversión (sólo para las firmas que ya estaban en Bolivia), licitación y de riesgo compartido (Tabla N.º 2).

Tabla N.º 2
Compañías que operaron durante la capitalización

Con conversión de contratos	Con licitación	Bajo riesgo compartido
Vintage Petroleum	Shamrock	Bolipetro
YPF S.A.	Paneandean	Petrolex
Maxus Bolivia Inc.	Bridas Sapic	Union Texas Bolivia
Total Exploration	Dong Wong Corporation	Boliviana de Petróleos (BHP)
Petrobras Bolivia S.A.	Tecpetrol International Inc.	Bolipetro
Tesoro Bolivian Petroleum Company	Repsol	RTB Gamma
Total Exploration & Production Bolivie	Petro Gas Energy S.A.	CFI Canadian
Compañía Boliviana de Petróleo	Ominex de Colombia	Exxon Mobil
Chevron International		Arco de Bolivia Ltda.
Pluspetrol		Pecom Energía
-	-	Panamerican Energy Bolivia SA.
-	-	Canadian Energy Enterprise
-	-	Modelco S.R.L.

Fuente: Elaboración propia con datos de Genuzio (2000: 20-21); Andersen y Meza (2001:5) y Garrón (s/f:7)

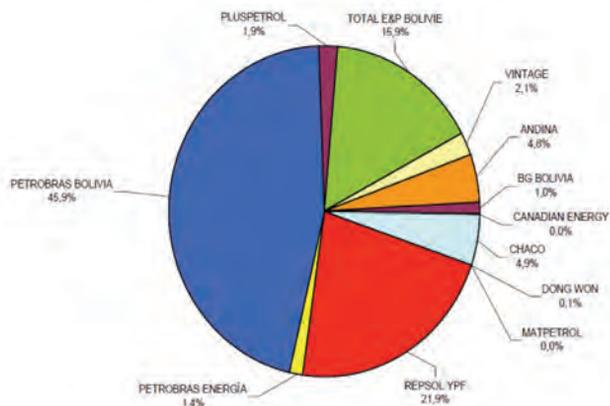
Sin embargo, debido a la dinámica del mercado petrolero y de gas, poco a poco se fue simplificando la diversidad de compañías operadoras no sólo en Bolivia, sino también en sus casas matrices⁴⁴. Así, hasta el año 2005 la estructura del sector se redujo a doce firmas: Andina SAM, Chaco SAM, Bristish Gas, Vintage, Pluspetrol, Petrobras Bolivia, Canadian Energy, Don Wong, Matpetrol, Repsol YPF, Petrobras Energía y Total E&P Bolivie (YPFB, 2005). Todas estaban afiliadas a la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), que es su organización nacional matriz. Su sede está en Santa Cruz.

De todas aquellas firmas, Petrobras Bolivia es la que tiene mayor presencia en el sector, con el 45,9% de operaciones sobre las reservas nacionales de gas natural y el 35,9% de petróleo, que la ponen por encima de Repsol YPF y Total, que son las otras más importantes (Gráfico N.º 1 y Gráfico N.º 2). La brasileña es subsidiaria de la multinacional Petrobras Brasil⁴⁵ y opera en los megacampos San Alberto y San Antonio, aunque su participación sólo llega al 35%. “Petrobras tuvo que luchar mucho para entrar a Bolivia porque Sánchez de Lozada daba prioridad a las empresas americanas como la Enron” (França, entrevista, 2010).

44 Por ejemplo, la hispanoargentina Repsol se fusionó con YPF S.A. y la nueva compañía (Repsol YPF Bolivia) asumió las acciones de Maxus Bolivia Inc.; además de las de Pérez Companc y de Pluspetrol en Andina. La multinacional British Petroleum (BP) compró Amoco, que era la dueña de Chaco, con lo que quedó como socia mayoritaria en esta última. Pero a su vez constituyó una subsidiaria en Bolivia denominada British Gas (BG), que posteriormente, absorbió a Tesoro Bolivian Petroleum Company.

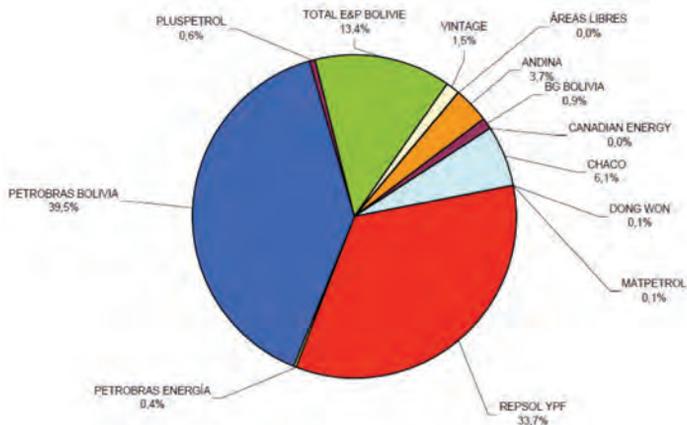
45 Esta multinacional está conformada por capitales del Estado de Brasil (55,56%); BNDES PARTICIPAÇÕES S.A., BNDESPAR y BNDES (1,94%) y otros, la mayoría privados (42,50%). Los datos corresponden a septiembre de 2009 (Petrobras, 2010). Pero según informes anteriores, la compañía mantuvo mayoría estatal.

Gráfico N.º 1
Reservas de gas natural por empresa operadora



Fuente: YPFB con datos al 1 de enero de 2005 (Fecha del último reporte oficial)

Gráfico N.º 2
Reservas de petróleo por empresa operadora



Fuente: YPFB con datos al 1 de Enero de 2005 (Fecha del último reporte oficial)

Petrobras también tiene participación en el transporte de hidrocarburos. Participa con el 44,5% de las acciones de Transierra, operadora del gasoducto Yacuiba-Río Grande (Gasyrg), que está conectado al gasoducto Bolivia-Brasil (Gasbol) para mandar gas al vecino país. Por otro lado, su filial Petrobras Bolivia Transportes (PBT), operadora del gasoducto San Marcos, se encarga del suministro de energía desde el Gasbol a los clientes que viven en la localidad de Puerto Suárez (Bolivia), ubicada en la frontera binacional.

En 1999, el gobierno de Hugo Banzer Suárez privatizó las refinerías de Santa Cruz (Guillermo Elder Bell) y de Cochabamba (Gualberto Villarroel) y las transfirió a Petrobras Bolivia Refinación (PBR), subsidiaria de Petrobras Bolivia. Esta firma adquirió también la principal cadena de comercialización de combustibles líquidos en el territorio. Vendía lubricantes de las marcas “Lubrax”, “YPFB”, “EBR” y “Spacio 1” en los surtidores.

Chaco y Andina, por su parte, son sociedades mixtas. En ambos casos, el 49% de sus acciones le pertenece al Estado y es manejado por las AFP, que son instancias privadas. El porcentaje restante le pertenece a firmas extranjeras. Chaco se destaca por la explotación de gas natural y gas licuado de petróleo (GLP) en Cochabamba y que abastecen al mercado interno. En el caso de Andina, su importancia radica en que es la socia mayoritaria⁴⁶ de los megacampos San Alberto y San Antonio, que son los principales proveedores del gas boliviano a Brasil. Esta empresa, manejada por Repsol YPF Bolivia⁴⁷, tiene 50% de participación en cada uno de estos reservorios. Además, opera en otros de mediana magnitud en Santa Cruz.

Total Bolivie E&P es la subsidiaria de Total Final Elf, que tiene origen francés. Opera en el campo Itaú, ubicado en el departamento de Chuquisaca, y que es uno con grandes potenciales de gas.

46 En un contrato puede darse la figura que varias compañías se asocien para cumplirlo y acuerdan para que sea una la que opere, pues no lo hacen todas a la vez.

47 Tras las fusiones, Repsol YPF Bolivia controla el 50% más 1 de la capitalizada Andina.

Sin embargo, la empresa tiene peso en la industria debido a su participación en los megacampos San Alberto y San Antonio con un 15%.

Por su parte, BG inició operaciones en 1999 tras la compra de Tesoro Bolivia Petroleum. Después de esa fecha se convirtió en uno de los proveedores del gas que Bolivia le envía al Brasil. Su dueña es la británica BP.

Repsol YPF Bolivia, en cambio, es operadora del megacampo Margarita, situado en Tarija. Según los informes técnicos de YPFB, éste es el tercer reservorio de gas más importante en el país.

Finalmente, Pluspetrol es una compañía argentina que está presente en Bolivia, Argentina, Perú, Colombia, Estados Unidos, Argelia, Túnez y Venezuela (Villegas, 2004:70). Opera en campos pequeños, que son los que más tienen combustibles líquidos y petróleo. Las estadounidenses Maptretol S.A. y Vintage tienen menor incidencia sectorial.

A lo largo del tiempo, las empresas petroleras generaron interacciones de alta complejidad en Bolivia. Primero, lograron una fuerte presencia en el Estado, sobre todo, a través de las cuentas públicas y el sostenimiento de la industria. Entre 1997 y 2002, las compañías invirtieron 2.932,63 millones de dólares (García Murcía, 2007). Este capital, dirigido a exploración, permitió subir las reservas probadas y probables⁴⁸ de gas natural y petróleo en un 100%. En el primer caso de 5,3 trillones de pies cúbicos (TCF)⁴⁹, certificados en 1996 a 54,9 TCF en 2003 (Gráfico N.º 3 y Gráfico N.º 4).

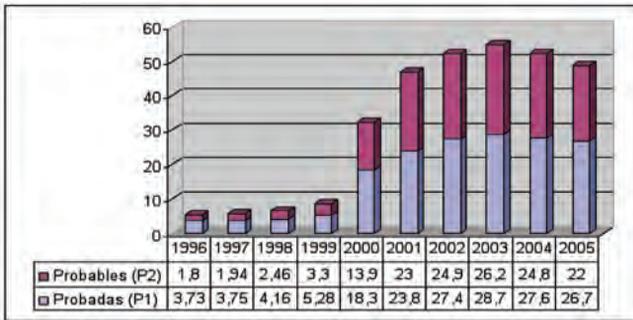
En el escenario global, Bolivia ocupa una posición marginal con 0,4 por ciento del total de reservas (Favenec, 2007:164), tomando en cuenta que el 60 por ciento de las reservas mundiales de gas natural se concentran en Rusia, Irán, Qatar y Arabia Saudita (Deutch, 2007:9). Sin embargo, es la segunda potencia más importante de Sudamérica después de Venezuela (OLADE, 2007). No obstante, se debe destacar que a diferencia del país

48 Las reservas probadas son la cantidad de gas que existe en los campos y cuya presencia fue verificada a través de estudios. Las probables son estimaciones del volumen de un hidrocarburo, a través de procedimientos técnicos, aunque menos profundos. Y las posibles son aquellas de las se presume su existencia basadas en reportes geológicos y de ingeniería, pero en los que no se realizó ninguna perforación.

49 Un TFC = 10¹² pies cúbicos.

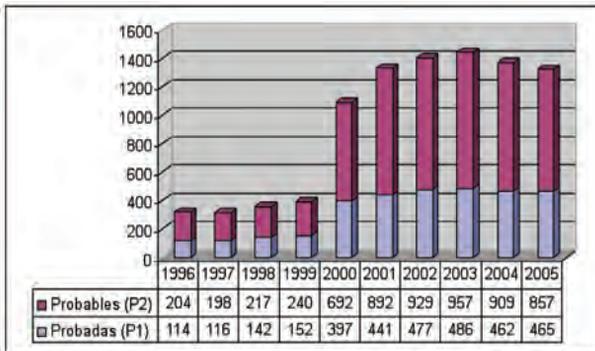
caribeño, el hidrocarburo boliviano es libre y no está asociado al petróleo, lo cual lo hace más rico⁵⁰.

Gráfico N.º 3
Reservas de gas natural (en millones de pies cúbicos)



Fuente: Elaboración propia con datos de YPFB (2005)

Gráfico N.º 4
Reservas de hidrocarburos líquidos (en millones de barriles, MMBbl)



Fuente: Elaboración propia con datos de YPFB (2005)

50 Según Miranda (2008:183), Bolivia tiene un territorio con potencial de hidrocarburos de 535.000 kilómetros cuadrados (km²), de los cuales sólo 47.507 km² han sido objeto de exploración. Por lo cual, sus expectativas en convertirse en uno de los principales proveedores de energía es grande.

Segundo, los aportes de este sector al gobierno central fueron en aumento. Entre 1990 y 2001 oscilaron entre 350 millones y 450 millones de dólares, pero a partir del año 2000, los valores sobrepasaron estas cifras (Andersen et al., 2002:5). El flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) que llegó con la capitalización fue elevado aunque éste no fue el único motivo que lo indujo. En 1998 alcanzó un nivel récord de más de 1.000 millones de dólares. No obstante, esa cifra declinó en las gestiones posteriores como en 2003, cuando llegó a los 195 millones y en 2005 registró una negativa, con menos 280 millones de dólares, debido a “una crisis regional (...) profunda y prolongada” como la que ocurrió en Argentina (Morales, 2003:20).⁵¹

Tercero, las compañías privadas tenían fuerte presencia en el Estado porque la dinámica del sector de los hidrocarburos adquirió un peso relevante en la economía boliviana. Su participación en el PIB fue aumentando. Por ejemplo, en 1998 su contribución fue de 1,91% y seis años después subió a 5,92%. Además, en 2004 la tasa de crecimiento de este rubro extractivo superó de lejos (23,76%) la tasa del PIB nacional (3,58%) (McGuigan, 2007:32). Siguiendo esa tendencia, las exportaciones de hidrocarburos también aumentaron de 166 millones de dólares en el año 2000 a 1.321 millones de dólares en el 2005. Y cada vez más su importancia fue creciendo dentro de la venta global que realiza el país. En el año 2000, el comercio de gas natural y petróleo al exterior representó el 13,3% de todas las exportaciones nacionales y cinco años después llegó al 49,5% (Morales, 2006:11). De esta manera, se puede evidenciar nuevamente la progresiva penetración del mercado mundial en el sector público nacional.

Durante la capitalización, como Bolivia tenía un mercado interno pequeño (industrias y termoeléctricas, básicamente), la mayor parte del gas que producía lo dirigía a la exportación. Además, como el país no tenía suficiente potencial para producir diésel, a fines de la década

51 El ex portavoz de la Cámara de Hidrocarburos Carlos Alberto López aseguró en varias charlas que tuvo con los medios de comunicación que la reducción de inversiones se debió a la inestabilidad social que vivió Bolivia desde el 2000. Este año, los campesinos organizaron bloqueos de caminos y en Cochabamba se produjo la denominada “Guerra del Agua”, que cuestionó la privatización del servicio de ese recurso natural vital.

de los noventa importaba el 50% de lo que demandaba el consumo local (Andersen et al., 2002:4) y el precio interno fue subvencionado.

Entre el 2000 y el 2005, el principal socio comercial de Bolivia fue Brasil (Morales, 2006:11), debido a la exportación de gas natural. Después se ubicó Estados Unidos, adonde envía textiles, manufacturas en cuero y joyería a través de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés)⁵². Sin embargo, hay autores que creen que si Bolivia no diversifica su economía y busca alternativas más allá de este sector, que no genera empleos aunque es intensivo en capital, “corre el riesgo de convertirse en un país monoexportador o, por lo menos, predominantemente de energía” (Morales, 2006:11) o de seguir “siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina” (Gray Molina, 2006:65).

La interdependencia entre Estados

Debido a que el sector de los hidrocarburos se mueve en una dinámica de oferta y demanda, Bolivia ingresó en este juego para acomodar su producción en el mercado regional/global e interactuar en función de los precios internacionales, con lo que poco a poco el Estado también empezó a desplazar su poder hacia arriba. Esto se evidencia con los compromisos que adquirió con países importadores de este recurso: Brasil y Argentina.

Brasil, el preferido, y Argentina, por solidaridad

Brasil es el país más grande de Sudamérica. Ocupa casi la mitad de su territorio⁵³ y su población rebasa los 100 millones de habitantes. Frente a estas características, en el nivel intencional actúa bajo una lógica concentrada en garantizar su seguridad energética a corto, mediano y largo plazo, y en preservar buenas relaciones diplomáticas con los países de la región.

52 El ATPDEA es un acuerdo por el cual Bolivia exporta sus productos a Estados Unidos sin pagar aranceles a cambio de que el país impuse la lucha contra el narcotráfico. Este convenio beneficia especialmente a los microempresarios de El Alto (La Paz), quienes se dedican al sector textil.

53 Cuenta con 8.547.404 km² de extensión.

Posee reservas de petróleo para atender su consumo interno, pero en la década de los noventa su gas fue insuficiente para atender la demanda de São Paulo, el corazón industrial de este país, sobre todo, después de que se ampliara el uso de este recurso en la matriz energética de 3,0% a 12% para el periodo 2000-2010 (Campodónico, 2004:46). Así, se empezaron a afianzar los lazos con Bolivia, país con el que tiene una frontera común de 3.100 kilómetros que va de norte a oeste⁵⁴, lo cual lo convierte en su principal vecino y el más importante socio comercial para la provisión confiable de energía.

La seguridad energética es clave para un país, en especial tan grande como Brasil. Esto porque el suministro continuo y fiable de hidrocarburos condiciona el crecimiento económico de un país importador (Yergin, 2005). El gas natural permite alimentar las industrias que fomentan la producción y el empleo; además, son la materia prima para la generación de electricidad, para el funcionamiento del parque automotor y el uso doméstico. Por eso, la seguridad energética puede ser interpretada como el vínculo entre la actividad económica que ocurre en los mercados interno y externo y se manifiesta a través de la política exterior de las naciones (Deutch, 2007:1).

El vínculo entre ambos países se remonta a la década de los cincuenta. Luego de que Bolivia descubriera su potencial en hidrocarburos se comenzó a debatir la integración regional y la integración energética entre Brasil y Bolivia. Estas aspiraciones fueron recogidas en el “Acuerdo de Roboré”, suscrito en 1958 (Villegas, 2004:116). Según el historiador Herbert Klein, los lazos se afianzaron veinte años más tarde, durante la época de la dictadura, cuando altos jefes militares de la nación brasileña apoyaron el golpe de Estado organizado por el dictador Hugo Banzer Suárez (Klein, 1994: 262, citado por Sivak, 1997:64). Y en retribución por la provisión de armas, Bolivia firmó acuerdos sobre el gas y el hierro existentes en Santa Cruz en los que Brasil consiguió

54 En el siglo XIX, Brasil arrebató a Bolivia el territorio del Acre con el fin de quedarse con el caucho, un recurso natural que, por entonces, era cotizado en el mercado internacional. En 1903, la entrega del territorio se hizo oficial a través de una compensación económica.

ventajas en relación con Argentina, que era el otro socio estratégico del país. En esa línea, en 1974 se suscribió un convenio para la construcción de un gasoducto a São Paulo.

En febrero de 1993 se firmó el primer acuerdo de compra-venta de gas natural. Con éste, Bolivia se comprometió a buscar nuevas reservas para cumplir el contrato y tres años después, YPFB y Petrobras pactaron los términos de la comercialización. Aquí destaca el precio, que es una variable global y que incide en las cuentas fiscales nacionales, con lo cual queda en evidencia que el poder del Estado se desplazaba por arriba de él.

El precio del gas a Brasil se calculó en función de dos componentes: valor base fijado en el contrato y una canasta de fuel oil, que fluctuaba conforme lo hacían el mercado internacional (Villegas, 2004: 129). A diferencia del petróleo, cuyo valor está condicionado por factores especulativos, geográficos, climáticos e incluso políticos, como las decisiones unilaterales que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tomaba en 1970, en el gas influye la proximidad a los mercados de venta (Favennec, 2007). Su condición gaseosa obliga a la edificación de grandes infraestructuras para su traslado. Por esta característica, muchas veces se lo comercializa a países que se encuentran cercanos al punto de abastecimiento.

Debido a que Bolivia y Brasil cumplían esa condición, se pusieron de acuerdo para construir el Gasbol, el “gasoducto internacional más largo de toda Sudamérica” (Correa et al, 2002:66), que tiene 3.150 kilómetros de largo. Se extiende desde la estación de medición de Río Grande en Santa Cruz y va hasta la ciudad de São Paulo en el país vecino (Mapa N.º 1). Posee un diámetro de 32 pulgadas y una capacidad máxima de transporte de 30 millones de metros cúbicos por día (MMmcd). Fue construido con la más alta tecnología de Petrobras y concluido en diciembre de 1998.

Mapa N.º 1 Gasoducto Bolivia-Brasil



Fuente: Superintendencia de Hidrocarburos de Bolivia, 2008

El bombeo comenzó un año después de la inauguración de la obra. El contrato binacional tiene una vigencia de 20 años, de 1999 a 2019. Inicialmente, el volumen de envío pactado era de 16 MMmcd, pero luego se negoció una ampliación hasta su capacidad máxima. De esta forma, Brasil se convirtió en el mayor mercado de gas natural de Bolivia, la principal fuente de ingresos del sector y una de las más relevantes del Tesoro General de la Nación. A la vez, Bolivia se constituyó en el más importante proveedor de energía de esa nación en el ámbito de la seguridad energética. Según el ministro consejero de la Embajada de Brasil en Bolivia, Carlos França (entrevista, 2010), el gas que se envía alimenta el 75% del consumo de São Paulo y permite el funcionamiento normal de las muchas decenas de fábricas que operan allá y que mueven la economía brasileña.

La alianza se forjó en el modelo de co-gobernanza, que consolidó la interdependencia mutua entre ambos países, en el marco de la globalización, cooperación e integración regional. “Con esto [el acuerdo] vinculamos Brasil a Bolivia de una manera inexorable, es de por vida y ya no hay marcha atrás”, aseveró el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardozo a su retorno del acto de inauguración del inicio de las obras del gasoducto (França, 2010).

Con el tiempo, las relaciones bilaterales se fueron afianzando, al punto que en los noventa se instaló un segundo gasoducto dirigido a Cuiabá, para atender los requerimientos específicos de esa ciudad brasileña. El gas procedía de los campos ubicados en Tarija, y era trasladado a través del Gasyrg, que era operado por la compañía Gas Trans Boliviano, en la que Petrobras tenía participación accionaria. En 2003, como la coyuntura de precios altos favoreció a Bolivia, el gobierno de Inácio Lula da Silva inició negociaciones con Sánchez de Lozada para modificar los términos del acuerdo bilateral y así pagar menos, pero esta negociación no se llegó a materializar.

Por otro lado, Argentina es el otro mercado clave para el gas natural de Bolivia, pero está poco desarrollado aún. Al igual que Brasil, tiene una de las economías más dinámicas de América Latina y su crecimiento también está condicionado por el suministro de energía. Hasta el 2004 figuraba como el tercer país con más reservas de gas de Sudamérica y más de las tres cuartas partes de lo que producía lo enviaba al consumo local y el resto a Chile, a través de cinco gasoductos que los vinculaban (Campodónico, 2004:22). Sin embargo, después del cambio del marco regulatorio y la baja inversión en exploración, llegó a convertirse en un importador neto de hidrocarburos para la generación de energía eléctrica.

Bolivia y Argentina mantenían una relación comercial de compra-venta de gas desde 1968, pero concluyó en 2002⁵⁵. Sin embargo,

55 El acuerdo se firmó el 21 de abril de 1968, pero el bombeo se inició en 1972. El suministro tuvo dos etapas. La primera se extendió por 27 años, tiempo en el cual el valor de las ventas ascendió a alrededor de 4.562,40 millones de dólares. En 1999 se inició una segunda fase. Entre 1999 y 2002, la exportación fue relativamente pequeña, aunque existía la expectativa de que el volumen sería mayor después.

tras la crisis económica argentina, el presidente boliviano Carlos Mesa reanudó las ventas, pero a un precio inferior que el que pagaba Brasil (0,98 dólares el millón de BTU), calificado como “el precio solidario”.

No obstante, según Soler (2006:13), el acuerdo sólo beneficiaba a las empresas petroleras que intermediaban en el negocio antes que a la población argentina en sí misma. El convenio entre estados “encubría una vía para que las filiales de Repsol-YPF y Petrobras en Bolivia pudieran transferir un mayor volumen de sus reservas de gas boliviano a un precio muy reducido a sus filiales en Argentina”⁵⁶ (Soler, 2006). Es decir, que las compañías comercializaban el hidrocarburo al precio del contrato, pero al consumidor en el vecino país lo vendían más caro.

Como en el caso de Brasil, el movimiento del mercado regional/global es el que manda. Si hay un comprador para el gas, en un momento en el que el productor tiene capacidad para ofrecerlo se hace el negocio y se pactan las condiciones de comercialización, lo que pone en evidencia nuevamente el desplazamiento del poder hacia arriba del Estado y la interdependencia entre países en este modelo de co-gobernanza.

La fallida incursión en el negocio del gas licuado

Debido a la constante dinámica del sector hidrocarburos, los actores no gubernamentales innovaron nuevas lógicas para ampliar la presencia del movimiento global en el Estado y abrir nuevos mercados para el gas boliviano. Así, en el año 2000, Repsol YPF, British Gas y British Petroleum, asociadas en el Consorcio Pacific LNG, decidieron hacer interactuar a Bolivia más allá del ámbito regional para relacionarse, a través del gas natural licuado (GNL), con Estados Unidos y México, que demandaban gas en el marco de su seguridad energética (Kozulj, 2004:23). Este fuerte poder de decisión que las empresas manifestaban en el ámbito intencional estaba amparado en el nivel estructural del Decreto 24806, que les otorgaba la propiedad del recurso.

56 Esta denuncia la realizó originalmente el abogado y periodista Andrés Soliz Rada, un estudioso de las relaciones de las compañías petroleras en Bolivia.

El GNL es una tecnología mundial que elimina fronteras igual que la globalización. Posibilita el transporte de gas a grandes distancias a través de barcos⁵⁷, convirtiendo a este hidrocarburo en “una energía global” que se puede trasladar de un sitio a otro sin necesidad de gasoductos (Yergin, 2005:58). Para llevar a cabo esta iniciativa, el consorcio Pacific LNG planteaba extraer el gas natural del megacampo Margarita, ubicado en Tarija, y construir un gasoducto de 688 kilómetros de largo hasta un puerto en el océano Pacífico, donde pretendía construir una planta de licuefacción para transformar al gas en líquido y enviarlo en barcos hasta Norte América. En México se iba a edificar una planta de regasificación que devolviese al gas su estado natural. Esta obra estaba al cargo de las compañías Sempra Energy y CMS Energy, que se ocuparían de distribuirlo entre el norte de México y Baja California y Carolina, en Estados Unidos. Se calculaba que toda esta iniciativa demandaría una inversión de alrededor de 6 mil millones de dólares y exportaciones de unos mil millones de dólares por año desde el 2007 (Kozulj, 2004:24).

Con ese propósito, las empresas se aliaron con el gobierno de Sánchez de Lozada, quien se encontraba en su segundo mandato (2002-2003). Y éste aceptó realizar la exportación a través de un puerto chileno, con el argumento de que era más rentable que uno peruano⁵⁸. Tomó la decisión con el respaldo de una nueva alianza política, característica de su gobierno, establecida con el MIR y Nueva Fuerza Republicana (NFR).

El anuncio despertó el inmediato rechazo de la población de la ciudad de El Alto, una de las más pobres del país, y que colinda

57 El transporte se hace posible a partir de la transformación físico-química del gas (licuefacción) hasta convertirlo en líquido con el fin de que pueda cruzar el océano a bordo de tanques llamados “metaneros”. Una vez que el gas llega al destino es transformado a su estado original. Esta modalidad es mucho más costosa que el sistema de gasoductos, pero con el tiempo se ha vuelto más competitiva. Sin embargo, mientras más lejos está el punto de consumo del de venta, el precio final resulta más elevado debido al costo de transporte.

58 La venta por un puerto peruano tenía un costo adicional de 600 millones de dólares (Kozulj, 2001:23).

con La Paz⁵⁹, sede de gobierno, y que no tiene hidrocarburos en su territorio⁶⁰. Uno de los motivos fue un hecho histórico. En 1879, Chile le arrebató la salida al mar a Bolivia mediante la Guerra del Pacífico y desde el siglo pasado ambos países no tienen relaciones diplomáticas. Pero entre las razones de fondo de la protesta se encuentran los cuestionamientos a los efectos sociales que dejaron las reformas económicas de los ochenta y noventa y que repercutieron más en el occidente del país (despidos masivos, flexibilización laboral, aumento de precio de los combustibles, como el gas licuado de petróleo (GLP) en un 25%, entre otros⁶¹) (Kohl, 2002: 460; Assies, 2004:28), porque allí operaban las minas y todo el aparato público. En cambio, en el oriente, en especial Santa Cruz, casi no las sintieron debido al carácter heterogéneo de su economía (dependía del agro y de la explotación de hidrocarburos), al equilibrio entre el sector fiscal y privado y a que la burocracia era mínima (Sivak, 2007; Sandóval et al. 2003). La diferencia de los efectos de las reformas en las esas regiones, consideradas “geografías desiguales” en términos de Perrault (2007:14), explica las distintas reacciones de la sociedad civil de los departamen-

59 La Paz es una ciudad, principalmente, indígena. El 80,44% de los habitantes se identificó como tal. Según el Censo de Población de 2001, unas 1.278.321 personas del pueblo aymara viven en Bolivia (INE,2002a).

60 En 1916, un grupo de empresarios chilenos exploraron cerca a las orillas del Río Mauri (provincia Pacajes). En los setenta, Sun Oil y Superior Oil perforaron los pozos Tuichi-X1(TCH-X1), en los llanos, y el Machaca-X2(SAD-X2), en el altiplano. En los noventa, se perforaron los pozos Lliquimuni-X1(con 4596 metros de profundidad), Tacuaral-X1(3475.8 metros), Tacuaral-X1D (3785.0 metros), Tacuaral-X2 (5.003.0 metros) y Yariapo-X1(4.258 metros) en el subandino norte. Sin embargo, la búsqueda no fue fructífera, por eso, el departamento se sumió en una economía netamente minera y agrícola.

61 YPFB, cuya oficina central estaba en La Paz, contaba con 9.000 trabajadores a principios de los noventa y diez años después se quedó con 592, de los cuales 175 eran técnicos (García y Murcia, 2004). Lo mismo pasó en Andina y Chaco, que para 1998 sólo contaba con el 40% del personal. Sin embargo, los despidos en el área petrolera fueron mínimos en relación con otras actividades de la economía (Barja et al, 2004:16). También se redujeron los salarios, aumentaron las jornadas de trabajo y el empleo informal. Se vivió una “flexibilización laboral subterránea” (Arze, 2004:89).

tos poseedores de gas y de los que no lo tienen respecto del intento de venta de este recurso a Estados Unidos a través de Chile.

Las juntas vecinales y los obreros de El Alto demandaron inicialmente la exportación de gas por Perú; sin embargo, ante la falta de capacidad del gobierno para responder a estos pedidos por los compromisos que tenía con las empresas petroleras, la protesta creció. Otros sectores se sumaron (campesinos, maestros, organizaciones juveniles, entre otros), pero con una consigna diferente: el fortalecimiento del control estatal sobre los hidrocarburos, a través de la nacionalización y la industrialización, y la inmediata convocatoria a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución Política del Estado, con el fin de establecer nuevas reglas de juego que ampliaran la toma de decisiones a más sectores. Sus peticiones fueron agrupadas en la Agenda de Octubre.

Para mucha gente de El Alto –gran parte de ellos emigrantes del área rural, producto de la primera ola de reformas neoliberales– la exportación del gas natural era sinónimo de perder la posibilidad de tener un futuro mejor. Un dirigente graficó esta relación: “¿Cómo e[s] posible que en el campo la gente siga cocinando con bosta de animales, mientras ‘Goni’ [apodo de Sánchez de Lozada] quier[a] regalar el gas?” (Espinoza, 2003:17 citado en Perrault, 2005, 12).

El descontento social estalló en la Guerra del Gas, en octubre de 2003, cuando en una represión militar a los manifestantes de esa urbe murieron 60 civiles y alrededor de 200 personas resultaron heridas. La protesta fue el corolario de una insatisfacción contenida en el tiempo, que hasta ese entonces sólo tuvo un alcance limitado⁶². Representaba el re-

62 A fines de 1999 se privatizó el servicio de agua potable de Cochabamba, en el corazón de Bolivia, bajo la concepción de que dejaba de ser un bien público para convertirse en un bien escaso transable en el mercado (Perrault, 2005 y 2007). Esta medida fue rechazada por actores emergentes como los regantes y campesinos. La Guerra del Agua fue la primera manifestación de defensa de los recursos naturales que se antepuso al modelo neoliberal y que motivó una serie de cambios en el país. En febrero de 2003, la población de La Paz quemó y saqueó las sedes de los partidos políticos tradicionales que respaldaban la gestión de Sánchez de Lozada porque éste aplicó un tributo a los salarios, lo que se llamó “El impuestazo” y perjudicaba, sobre todo, a la gente de la clase media.

chazo “a las formas excluyentes de vida” (Peña y Jordán 2006; Perrault, 2007) y demandaba una democracia más participativa (Mayorga, 2007).

Era la máxima expresión de rechazo al modo de co-gobernanza reinante durante las dos últimas décadas, cuando entre el poder político y los actores económicos se tomaban las decisiones públicas sobre el manejo de los recursos naturales (tanto el agua como el gas) y volvían invisibles a los sectores sociales que sufrieron sus efectos. De ahí que la protesta planteó un profundo cuestionamiento al quehacer del Estado y al Estado en sí mismo y solicitó que el control de los hidrocarburos vuelva al sector público, en el marco de nuevas relaciones entre todos los actores.

Pero justo cuando la protesta alcanzó su punto más alto, con el incremento de muertes y el fortalecimiento del sector social (maestros, campesinos, mineros y cocalleros) de Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca⁶³, Sánchez de Lozada intentó ceder en las demandas; sin embargo, eso ya fue insuficiente para los protestantes, porque el nuevo pedido era su renuncia irrevocable. Éste fue el momento en que Bolivia pasó progresivamente de un sistema de “gobernabilidad normal” a una “crisis de gobernabilidad”, ya que fueron muchos los sectores que se unieron por las mismas demandas, que cuestionaban el manejo de la economía, el sistema político y todas las estructuras de poder vigentes. Es decir que, en palabras de Camou (2001:38), se unieron varias anomalías. Finalmente, con la evolución del conflicto se rompieron las relaciones Estado-sociedad y se pasó a un estado de ingobernabilidad.

Frente al descontento, Sánchez de Lozada tuvo que huir a Miami vía Santa Cruz. Así, el proyecto Pacific LNG no se llegó a materializar y otros países como Perú y Trinidad y Tobago asumieron ese negocio en lugar de Bolivia. El primero empezó la exportación de gas de su campo Camisea desde el 2010. Por otro lado, con esto también se cerró la oportunidad de establecer negocios de provisión directa con

63 El conflicto adquirió una escala nacional, a diferencia de la Guerra del Agua del 2000, que fue local. La defensa del hidrocarburo tuvo mayor contundencia debido a que era considerado como un “patrimonio nacional” y como “el último recurso natural que tiene Bolivia” para salir del subdesarrollo (Perrault, 2007; Lazar, 2004).

Chile, que es otro mercado natural de Bolivia y que requiere de energía para el sostenimiento de sus industrias.

En términos de Roth (2002), las presiones de todos los sectores movilizados en la Guerra del Gas lograron convertir el manejo de este recurso natural y los beneficios que genera su explotación en un problema público. Y posteriormente consiguieron insertarlo en la agenda gubernamental para su análisis⁶⁴. De hecho, el vicepresidente Carlos Mesa, quien asumió el poder por sucesión constitucional, se comprometió a llamar a un referéndum nacional para definir el destino del gas y cambiar los términos de la Ley 1689 de Hidrocarburos. Además, prometió convocar a una Asamblea Constituyente y a no gobernar con los partidos políticos tradicionales (Mayorga, 2007). Con todo esto, el nuevo Jefe de Estado logró que Bolivia volviera a un momento de relativa estabilidad.

Lo que ocurrió en octubre de 2003 es un claro ejemplo de que el ciclo de las políticas públicas no se cumple de manera lineal como está escrito en los modelos académicos. Esto se hace más evidente en el ámbito de los hidrocarburos, tomando en cuenta que los tiempos de esta industria sobrepasan los tiempos políticos que tienen las autoridades para ejecutar su plan de gobierno (Fontaine, 2010)⁶⁵. Por eso, muchas de las políticas propuestas por un gobierno las ejecuta su sucesor o sucesores y no el diseñador original. Este hecho se hace más evidente en América Latina por la debilidad institucional de países como Bolivia que desencadenan situaciones de inestabilidad política e ingobernabilidad (Medellín, 2006).

64 La relevancia de este hecho se amplificó gracias a los medios de comunicación que transmitieron los hechos, a través de informes en vivo, que llegaban a todo el territorio nacional y el mundo.

65 En países como Bolivia, el mandato para el Presidente de la República tiene una vigencia de cuatro años; no obstante, la industria de los hidrocarburos es a largo plazo y sobrepasa ese periodo. Desde el momento en que se firman los contratos para la explotación de hidrocarburos hasta el momento en que se realizan los primeros trabajos de exploración en el campo transcurren como tres años y de ahí en adelante, pasan al menos cinco años para que un campo sea declarado comercial y su explotación pueda ser comercializada.

Las tensiones entre el gobierno y los departamentos

El fracaso de la exportación de gas natural y la emergencia de la Agenda de Octubre generaron molestia entre las instituciones cívicas y empresariales de los departamentos productores, Santa Cruz y Tarija, que empezaron a presionar por el desplazamiento de poder hacia abajo. (Costas, discurso, 2004; Assies, 2004, Peña y Jordán, 2006). Los cambios les incomodaban porque estos actores convivían en el esquema anterior de alianza gobierno-empresas petroleras, enmarcado en el modo de co-gobernanza dominante en Bolivia, y del cual se beneficiaban a través de las regalías. Por eso, rechazaron el referéndum del gas convocado por el presidente Mesa, pues no estaban de acuerdo con que todo el país opinara sobre el destino del recurso y exigían que sólo las regiones con yacimientos tomaran la determinación (Nación Camba, 2004)⁶⁶. En Tarija se fortaleció un movimiento regional que pedía que fuesen sus ciudadanos los que tengan la primera opinión sobre el gas. En cambio, en el occidente de Bolivia se demandaba que sean todos los bolivianos los que se pronunciasen al respecto, tomando en cuenta que los campesinos que habitan en tierras altas fueron los que ofrendaron sus vidas en la Guerra del Chaco⁶⁷ (1932-1935) en pos de defender el territorio donde actualmente se ubican los yacimientos hidrocarburíferos (Assies, 2004:30).

En el fondo, los departamentos poseedores de gas aspiraban a implementar un modelo de Estado diferente del centralizado, que se

66 La Nación Camba, una organización radical de Santa Cruz, aseguró que “la masa de El Alto de La Paz” es “un minoritario segmento social”, que no representa a la población nacional. Y ratificó que deben ser “los departamentos productores de hidrocarburos los que, en el legítimo ejercicio de su soberanía, sean los que se pronuncien”. Así lo dice su documento denominado “Santa Cruz y el nuevo Pacto con el Estado Boliviano”, emitido el 24 de julio del 2001 (Nación Camba, 2004).

67 El conflicto se dio entre Bolivia y Paraguay por el control del Chaco Boreal, ubicado en los límites binacionales. La guerra fue propiciada por dos petroleras la Standard Oil Company y la Royal Dutch Shell por el control del petróleo que había en esa zona. Los historiadores señalan que en la contienda se perdieron más de 100.000 vidas entre ambas partes.

estaba gestando en el occidente desde hace tiempo⁶⁸. Por eso, mientras se desarrollaba la Guerra del Gas en el Alto, el presidente del Comité Pro Santa Cruz (CPSC), Rubén Costas, planteó en la capital oriental “la refundación de Bolivia” bajo un modelo autonómico y puso en duda “la permanencia de Santa Cruz en la actual estructura del país” (Assies, 2006:90). Después, otras regiones secundaron el planteamiento⁶⁹.

En esa línea, el 22 de junio de 2004, en un multitudinario acto el CPSC emitió la Agenda de Junio, que posesionó en los medios el modelo de la “Bolivia productiva” como una alternativa a la Bolivia “de la imposición, de la violencia, del sometimiento [y] del centralismo”, que supuestamente se expresaba en la Agenda de Octubre (Costas, discurso, 2004). Su principal tarea consistía en aplicar las autonomías departamentales. Esto significaba asumir una potestad de autogestión, elección directa de autoridades departamentales, administrar sus recursos económicos y “manejar los recursos naturales que les pertenecían” (Costas, discurso, 2004).

Santa Cruz posee las segundas mayores reservas de gas natural de Bolivia (10,6%), después de Tarija (85,7%), le siguen luego Cochabamba (2,5%) y Chuquisaca (1,3%), de acuerdo con informes de YPFB (2005)⁷⁰. Esta misma relación se aplica a las reservas de petróleo. Estos departamentos están en la denominada “área tradicional” de explotación (Mapa N.º 2).

68 Anticipando este nivel de tensión, en 1985, José Blanes aseguró que Santa Cruz y La Paz tenían dos miradas diferentes del modelo económico. “El problema del desarrollo, visto desde La Paz, es por tanto, un problema de carácter nacional; este mismo, visto desde la región periférica [Santa Cruz], es más un carácter regional y local, frente al centralismo ordenador de La Paz” (Blanes, 1985:76).

69 Tarija se sumó a la lucha autonómica, pero no tiene tanta tradición en la lucha por sus recursos como Santa Cruz. En 2004, Beni y Pando también respaldaron a los otros dos departamentos y conformaron la denominada “Media Luna”.

70 El informe de 2005 es el más actualizado sobre las reservas departamentales en Bolivia.

Mapa N.º 2 Zonas de explotación de gas natural y petróleo en Bolivia (*)



Fuente: YPFB, 2005

(*) El centro sur derecho es el área tradicional y el centro norte izquierdo es no tradicional

Sin embargo, la mayor virtud de Santa Cruz es su estratégica situación geográfica⁷¹, que le da la posibilidad de convertirse en “un centro de distribución de gas, (...) aprovechando los ductos petroleros existentes” que la proyectan “como un centro de intercambio para los países vecinos” (Correa et al, 2003:56)⁷². Este departamento permite vender a Brasil el gas que sale de los campos de Tarija, a través de las infraestructuras que están en su territorio (plantas y oleoductos), pero además abastece la demanda del mercado interno junto con Cochabamba.

71 Ocupa el 33,7 % del territorio nacional con 370.000 kilómetros cuadrados.

72 Además del gasoducto a Brasil (Gasbol), que manda gas a ese país, en Santa Cruz se encuentra el gasoducto Río San Miguel-Cuiabá, que es la segunda infraestructura que vincula a ambos países. Este último tiene un carácter más privado. La tubería abastece la planta de Energía Eléctrica CEMAT en Cuiabá, situada en el Estado de Mato Grosso, para luego proveer de electricidad al sur de la nación vecina.

De los campos de estas dos últimas regiones sale el gas natural que va al occidente del país, a través del Gasoducto Al Altiplano (GAA), de allí también se obtiene el GLP que utiliza la población diariamente.

En Santa Cruz también se encuentra una de las más importantes refinerías de Bolivia, Guillermo Elder Bell, que junto con la Gualberto Villarroel (Cochabamba) producen diésel y la gasolina para consumo local. Sin embargo, sus niveles de producción no logran abastecer la demanda, por lo cual el primero de éstos se importa desde Venezuela.

Por la relevancia que ha ido adquiriendo en el tiempo, Santa Cruz se convirtió también en la sede de las empresas petroleras que operan en Bolivia. En cambio, en otra época, La Paz era el núcleo de actividades de las compañías con presencia internacional en el país por ser la sede de gobierno.

Las profundas disputas entre las instituciones cruceñas⁷³, especialmente el CPSC, y el gobierno central sobre el manejo político-administrativo centralizado del país, no son recientes, pero el freno a la exportación de gas natural a EEUU vía Chile terminó por avivar las brasas y actualizar las tensiones del pasado.

Un problema irresuelto

Los hidrocarburos son simbólicos para Santa Cruz porque en su territorio empezó la era petrolera boliviana. En los años treinta, YPFB y las empresas privadas realizaron tareas de exploración en la zona de Camiri, que le dio el título de “La capital petrolera de Bolivia”. El gas natural apareció cuarenta años más tarde (Orgaz, 2002).

En 1958, la clase dominante cruceña (Roca, 1985:48), liderada por el cívico Melchor Pinto Parada, presionó al presidente Hernán Siles Zuazo para que la recién creada regalía del 11% de la explotación del petróleo vaya directo al departamento y no al gobierno central. Esta pretensión derivó en un enfrentamiento armado que causó muertos y heridos. Al final, la región logró su propósito. El 21 de diciembre de 1959 se promulgó una ley que transfirió las regalías a todas las regiones productoras. La protesta cruceña tenía dos propósitos de fondo: benefi-

73 Gentilicio de los que son de Santa Cruz.

ciarse de la bonanza económica, ya que los precios del petróleo estaban elevados en el mercado internacional, y lograr una mayor presencia política en el país, donde dominaba la posición dictada desde la sede de gobierno (Mesa, 1999:628).

Las tensiones entre el gobierno central y los departamentos surgieron poco después del nacimiento de Bolivia a la vida republicana, en 1825. Pero tuvieron su clímax en 1898, cuando “las oligarquías de la plata y del estaño”, ubicadas en Sucre y La Paz, respectivamente, se disputaron el derecho a poseer la capital del país⁷⁴. Este choque de fuerzas antagónicas derivó en la Guerra Federal⁷⁵, que fue determinante para trasladar la sede de gobierno y centro de concentración de poder a La Paz⁷⁶. También fortaleció al poder minero exportador del estaño (Calderón y Laserna, 1985:10; Blanes, 1985:65).

En consonancia con eso último, la nueva oligarquía reinante empezó a construir el nuevo Estado sobre la base del comercio de minerales hacia Nueva York y Londres (Arze, 1979). Es decir, su mirada apuntaba hacia afuera. Esta actitud despertó nuevas asperezas entre el aparato público y los departamentos del país, pero esta vez,

74 Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encontraban en Sucre, que era la capital histórica del país, y su fortaleza se respaldaba en la oligarquía minera de la plata de Potosí, que estaba muy próxima al sur del territorio boliviano. Sin embargo, ante la baja del precio de este mineral en el mercado internacional a fines del siglo XIX, los miembros del Partido Conservador, quienes eran parte de ese grupo dominante, empezaron a perder fuerza. Fue el momento ideal para la emergencia de un bloque opositor, el Partido Liberal, que era fuertemente respaldado por la élite de La Paz y la pujante minería del estaño (Peña et al, 2009:73).

75 La oligarquía paceña cuestionaba la centralización del poder en Sucre y demandaba la federalización del país. Aunque, finalmente, después de la guerra se mantuvo la visión unitaria del Estado. Las fuerzas paceñas lograron ganar el combate gracias a la ayuda de los indígenas liderados por Pablo Zárate “el Temible Villca”.

76 La Paz concentraba las decisiones de Estado. Las autoridades decidían de forma jerárquica el tipo de políticas públicas que se iban a aplicar en el país (importación, exportación, crédito, subvención, fomento a los sectores productivos) en función a lo que consideraban un problema público. Esta característica marcó la dinámica política y económica del departamento, que concentró la burocracia del país y, por ende, el aparato público se constituyó en la principal agencia de empleos.

en Santa Cruz, cuya industria agrícola estaba creciendo, producto de las favorables condiciones climáticas que promovían el trabajo a lo largo de su extenso territorio. En ese entonces, las élites de la región⁷⁷ tenían amplias expectativas de comercializar sus productos en el resto del país, especialmente, en la nueva sede de gobierno, donde el sector extractivo estaba dinamizando la economía.

Sin embargo, los planes de la oligarquía paceña eran otros. El presidente de la República, Aniceto Arce, un próspero empresario de la época, pactó el cese de hostilidades con Chile tras la Guerra del Pacífico de 1879 y en 1904 firmó el Tratado de Paz, Amistad y Límites. Con este documento, Bolivia renunció definitivamente a los derechos sobre el litoral perdido a cambio de una compensación de 300.000 libras esterlinas y la construcción de un ferrocarril que vincule La Paz con las costas marítimas. Su fin último era facilitar las condiciones de comercialización de sus minerales. Aquella determinación fomentó una agresiva política de importación de productos chilenos y peruanos, que asfixió la oferta cruceña (Peña et al, 2005:76; Rodríguez Ostría, 1993). Este tipo de medidas, ahondadas por las malas carreteras y la falta de otras vías directas de comunicación, causó un largo aislamiento de Santa Cruz y la emergencia de una visión resentida con el gobierno central, y que “tácitamente” se fue asociando con la ciudad de La Paz por ser la sede del Poder Ejecutivo (Rodríguez Ostría, 1993).

Entre los grupos cruceños más conservadores (ganaderos, agropecuarios y banqueros) nació un sentimiento de exclusión por parte del centro de toma de decisiones y de falta de apoyo a los planes de desarrollo regional (Rodríguez Ostría, 1993; Correa et al, 2003; Sandóval, 2003 y Peña et al, 2009). En 1904, la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos – el antecedente más antiguo del CPSC (Roca, 1971; Peña et al, 2009:75) – presentó un memorándum al Congreso Nacional en el

77 El historiador José Luis Roca asegura que una región se caracteriza por tener una tradición histórica y una herencia cultural propia que le dan su fisonomía particular. Además, que cada región se expresa en cada uno de los nueve departamentos que tiene el país (Roca, 1979:11).

que demandaba la construcción de un ferrocarril que uniese al oriente con el occidente. Esta iniciativa tenía dos propósitos: la unificación física del país y la comercialización de la producción cruceña (arroz, azúcar, aceite y otros).

El ferrocarril fue el tema más importante en torno al cual gravitó la vida cruceña los primeros treinta años del siglo XX. Para todos los sectores sociales, el ferrocarril era la solución a los problemas cruceños, ya que hubiera significado la apertura al mundo ansiada desde la formación de la República [en 1825] (Peña et al, 2009:79).

Los sectores de Santa Cruz sostenían que jamás fueron beneficiados con el desarrollo de la zona occidental del país, por eso, era necesario un cambio. Sin embargo, hay autores que aseguran que la realidad no fue así y que las regiones con mayor concentración de población, como La Paz, subsidiaron durante mucho tiempo a las que entonces tenían poca como Santa Cruz (Barragán, 2009:42)⁷⁸.

Todas aquellas múltiples interacciones ocurridas antes de 1898 llevaron a afirmar que la historia de Bolivia está marcada “por la lucha entre regiones antes que por una lucha de clases sociales” (Roca, 1979:11). Además que el conflicto político se tornó regional debido a la ausencia de un Estado fuerte que sea capaz de absorber a las partes (Blanes, 1985:65) o departamentos lo suficientemente sólidos como para consolidar la formación de un gobierno federal (Barragán, 2009:41).

A partir de 1952 la situación se empezó a revertir. Después de la nacionalización de las minas y la expropiación de tierras de los grandes terratenientes, el Estado volteó su mirada de progreso hacia el oriente. Y Santa Cruz recibió un trato privilegiado, que permitió su desarrollo

78 En 1827, dos años luego de la creación de Bolivia, ya existía una distribución desigual de los recursos que beneficiaban a regiones como Santa Cruz. Esto debido a que las zonas con mayor población (La Paz, Potosí y Oruro) eran las únicas que pagaban un tributo indígena, que representaba el 35% de los ingresos del Estado boliviano, pero las asignaciones presupuestarias se hacían de forma equitativa entre todos los departamentos. Chuquisaca tenía, por ejemplo, el 13% de la población y Santa Cruz el 7%, pero ambas recibían de forma igualitaria un 2% de ingresos, lo cual “era inequitativo en términos de población” (Barragán, 2009:42).

hasta la época actual. Pero recibir esta ventaja no le limitó en insistir en su constante rechazo al centralismo (Barragán, 2009:49).

Luego de la derrota de Bolivia en la Guerra del Chaco, el presidente Víctor Paz Estenssoro en su primer gobierno (1952-1956) lanzó una política unificadora del país, pero con carácter centralizado. Se llamaba la Revolución Nacional. Incluía un “modelo de integración nacional”, que buscaba terminar con el atraso de regiones aisladas del país, expandir el mercado interno y vincular o “subordinar” a las regiones más alejadas a la lógica del mercado, cuya expresión más viva era la ciudad de La Paz⁷⁹ (Blanes, 1985:67). Pero a la vez, un factor de cambio fundamental en esta nueva era fue precisamente ese fortalecimiento estatal a los departamentos agrícolas con el fin de diversificar la economía nacional, que entonces, dependía casi exclusivamente de la comercialización del estaño.

De ahí, que “se dirigieron hacia Santa Cruz recursos de la minería, del financiamiento exterior, también capitales y ahorros internos en cantidades importantes (...). Desde el altiplano se fortaleció la capacidad local de inversión en hidrocarburos, lo que afirmó definitivamente el poder económico no sólo local sino también del Poder Central” (Blanes, 1985:68).

Como parte de este plan, bajo recomendación del economista estadounidense Marvin Bohan, se construyó la carretera interdepartamental para unir La Paz con Santa Cruz⁸⁰. La ruta facilitó la exportación de productos agroindustriales, como el azúcar, cuyo comercio proliferó con la apertura de grandes ingenios, construidos bajo el auspicio de la Reforma Agraria de 1952. Toda esa dinámica permitió el despegue económico del departamento oriental, que luego de la baja de precios de los minerales y el cierre de minas en Potosí y Oruro, recibió una

79 La Paz es el nombre del departamento, pero también de la ciudad, que es su capital. La toma de decisiones se asienta en esta última, ya que el resto de sus fronteras es considerada zona rural.

80 La obra es un hito en la historia porque facilitó la estructuración del eje oriente-occidente y desplazó el eje económico del altiplano, rico en minerales, hacia los llanos y el chaco, destacados por la abundancia de hidrocarburos.

masiva migración de población del occidente⁸¹. Pero tanto el plan de colonización como el de diversificación económica fueron respaldados plenamente por el gobierno central y las agencias de cooperación, lo que implica que la expansión de “Santa Cruz no fue fruto exclusivo de su desarrollo interno” (Blanes, 1985:68).

Su auge se dio en la década de los setenta, cuando la mayor parte de los créditos que recibía el país fue a ese departamento, al igual que los subsidios que beneficiaron al agro. En ese periodo, los préstamos agrícolas se incrementaron del 43% al 70% entre 1955 y 1975 y su participación en las exportaciones nacionales estaba entre el 7% y el 70% por la venta de gas natural y el petróleo (Assies, 2006: 94). Además, el ex dictador cruceño Hugo Banzer regaló tierras a familias de empresarios que concentraban el poder local con el fin de fomentar el desarrollo regional⁸². A partir de esta bonanza, La Paz y Santa Cruz disputaron la hegemonía política y económica del país y los otros siete departamentos tuvieron que acoplarse a esta dinámica. Blanes grafica esta dicotomía así:

El hecho de ser La Paz la sede del gobierno definió el nuevo modelo regional como bicéfalo: el polo ‘progresista’, por un lado, y el polo ‘centralista’, por otro. Esta situación alimentó (...) el ropaje ideológico de todos los conflictos regionales originados desde la periferia del gobierno. Vistos, estos conflictos, desde La Paz, aparecen como una amenaza a la unidad nacional, a la integración ‘paritaria’ territorial. Vistos desde la periferia, éstos son ‘la lucha justa’ contra la excesiva concentración y el ‘mal uso’ de recursos por parte del gobierno cen-

81 La vanguardia económica de Santa Cruz arrastró procesos migratorios que cambiaron poco a poco la proporción de población en la zona andina (80% en 1950) y en la zona de los llanos. Al final del siglo, más del 35% de la gente vivía por debajo de los 2.500 metros (Mesa, 1999:629).

82 Alrededor de 15 familias centralizaban el control de la tierra en Santa Cruz. En la lista se encuentran los Saavedra Bruno Tardío; Monasterio Nieme, Justiniano Ruiz; Roig Pacheco; Rapp Martínez y otros; Antelo Urdininea; Keller Ramos; Candia Mejía; Castro Villazón; Ovando Candía; Roberto Fracaro; Sánchez Peña; Larsen Nielsen Zurita; Bauer Elsner y la Agropecuaria OB S.R.L. Juntos poseen en total una extensión superior a las 512.085 hectáreas, que equivale a 25 veces la superficie de la capital de ese departamento, calculada en 20.505 hectáreas (La Prensa, 2008).

tral, contra la ‘irresponsable dilapidación de los recursos naturales’ por parte de la burocracia del gobierno, contra los frenos a las ‘iniciativas progresistas’ de la periferia (Blanes, 1985:69).

En esa relación gobierno central-departamento, el Comité Pro Santa Cruz jugó un papel relevante. Nació el 30 de octubre de 1950 frente a la ausencia de una institución regional que defienda los intereses de Santa Cruz (Justiniano et al, 2003:10). Sus impulsores fueron la Federación Universitaria Local (FUL) de la Universidad Gabriel René Moreno (UGRM) y simpatizantes del partido Falange Socialista Boliviana (FSB). Pero posteriormente, el sector empresarial reforzó sus filas al verse identificado con su consigna. De ahí que la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO) se afiliaron a su sede. Ésta es una fuerte característica que define su vinculación con los intereses de la élite departamental.

Según Justiniano et al, el CPSC no tenía un proyecto político, pero manifestó algunos rasgos. Su lógica de acción se mueve alrededor de la construcción de la identidad cruceña, a partir de la marginación y el abuso del poder central del que creen ser víctimas; además de la negación del “colla”⁸³ y la reivindicación de defensa de su territorio con una mirada político ideológica. “El Comité se reconoce así mismo como el ‘gobierno moral’ de los cruceños, como una especie de entidad omnipotente y protectora de la población, que reproduce un mensaje articulador y pluralista” (Justiniano et al, 2003:11 y 12).

Una de sus principales características es amplificar el discurso y transformar los intereses de grupos en los de toda la población. De ahí que por la dinámica de su rol logró crecer y aglutinar a una gran diversidad de instituciones⁸⁴. Entre los mecanismos de presión que históricamente utilizó

83 Forma despectiva en la que tratan a los habitantes de La Paz. El nombre proviene de una cultura originaria que habitó en los alrededores del lago Titicaca.

84 Entre ellas estaban las agropecuarias, cívicas femeninas, cooperativas, culturales, deportivas, educativas, empresariales, estudiantes de secundaria y universitarios, fraternidades de carnaval, gremiales, juveniles, mutuales, excombatientes y jubilados, profesionales de nivel medio, profesionales de nivel superior, sociales y de servicio a la comunidad, trabajadores a sueldo, transportistas, vecinales, etnias autóctonas cruceñas y campesinas.

el CPSC está el cabildo abierto, que es una instancia de decisión popular que data de la época colonial y que sigue vigente a la fecha. Busca congregar a los habitantes de un determinado lugar para deliberar sobre los problemas que atañen a su presente y futuro (Peña et al, 2009:103).

Varios de sus líderes mantenían gran afinidad con los partidos políticos de la Democracia Pactada y también tenían representantes en las empresas que fueron capitalizadas por Sánchez de Lozada. Por ejemplo, Rubén Costas tuvo una visión moderada dentro del Movimiento Bolivia Libre (MBL) y también se asoció con ADN. Fue dirigente universitario y eso le permitió ser líder cívico. Es un empresario mediano vinculado a la ganadería. Tiene propiedades en Choré. No es parte de la Nación Camba (Lora, 2005:8).

Branko Marinkovic fue presidente del CPSC en 2008. Tiene descendencia croata y es dueño de la aceitera Industrias Oleaginosas Limitada (IOL), una empresa familiar. Fue presidente de la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz, instancia desde donde defendió a las petroleras, debido a que la Cámara Boliviana de Hidrocarburos estaba afiliada a ese ente matriz (Lora, 2005:8). Además fue director en la capitalizada Transredes.

Germán Antelo fue presidente de la CPSC en 2006. Es médico y director de la Caja Petrolera de Salud de Santa Cruz. Representa al sector radical de la derecha cruceña. Su colega Carlos Dabdoub tiene origen árabe y fue dos veces vicepresidente del CPSC y creador de la Nación Camba. Su familia está vinculada con el MNR y formó parte del gobierno del MIR como ministro de Salud. También fue candidato a la alcaldía (Lora, 2005:8). Otros empresarios destacados son: Óscar Ortiz, quien fue líder de la CAINCO y director en la empresa capitalizada Andina; Oswaldo Monasterio, uno de los principales accionistas del Banco Ganadero, uno de los mayores ganaderos del departamento, propietario de más de 10 mil hectáreas de tierra, dueño de la red televisiva Unitel y ex senador del MNR, e Ivo Kuljis, accionista mayoritario del Banco Económico, empresario ganadero y dueño de la red televisiva UNO y de la cadena de supermercados Hipermaxi (Velasco y Fernández, 2007).

Los miembros del CPSC recibieron beneficios del Estado, como el caso de la familia Marinkovic, cuya empresa IOL recibió

entre 2000 y 2001 unos 20,4 millones de bolivianos (casi 3 millones de dólares) en Certificados de Devolución Impositiva (Cedeim) –un apoyo estatal para los exportadores –por ventas al exterior que no se realizaron (Bolpress, 2008)⁸⁵.

La otra institución representativa de defensa de los intereses de Santa Cruz es la Prefectura del Departamento. En la década de los noventa era un nivel de gobierno que se movía bajo una modalidad corporativa (auto-gobernanza) dentro del gobierno, ya que era una representación directa del presidente en el departamento. Por esto, el funcionario que asumía ese cargo era designado directamente por el Jefe de Estado bajo criterios político-partidarios.

Según la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, del 28 de julio de 1995, el prefecto se ocupaba de establecer las políticas departamentales, los planes de desarrollo departamental, formular programas y proyectos de inversión pública, de acuerdo con el Sistema Nacional de Inversión Pública, en las áreas de construcción de carreteras, electrificación rural, sistemas de riego, fortalecimiento de programas municipales, entre otros. Además, “administra, supervisa y controla, por delegación del gobierno nacional, las partidas presupuestarias” asignadas a los servicios personales de salud, educación y política social, entre muchas otras atribuciones (Ley 1654, 1995).

Sin embargo, desde el 2005 su función cambió. El CPSC convocó a un cabildo y a medidas de protesta con el fin de que la población pudiese elegir directamente a su autoridad departamental para encaminarse hacia la autonomía. Algunas investigaciones aseguran que detrás de este discurso había tres factores. Una “actitud separatista”, un “profundo desprecio hacia el otro [la cultura indígena de occidente]” y la intención de grupos de élite cruceños --entre ellos el Comité Cívico-- de legitimar “el latifundio y no permitir la consecución de la revolución agraria” (Sorucu et al, 2008: 161)⁸⁶.

85 La denuncia la realizó en su momento la viceministra de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, Nardi Suxo, y aseguró que los propietarios falsificaron documentos para realizar los trámites.

86 Para más información revisar “Los Barones del Oriente” (Sorucu et al, 2008).

Pero como esa elección no se podía realizar debido a que la Constitución de 2004 no lo permitía, el gobierno de Carlos Mesa tramitó una ley interpretativa a la Carta Magna con el fin de responder a esa demanda y garantizar un ambiente de gobernabilidad. Así, en 2005 la población eligió a su prefecto, pero para tener reconocimiento legal su nombramiento tenía que ser ratificado por el presidente de la República. A esta figura se la llamó “la elección para la selección de Prefectos”. Luego, la Constitución de 2009 incorporó el voto directo de autoridades locales. Esta nueva estructura cambió el nivel de las interacciones en el ámbito intencional, debido a que los prefectos dejaron de representar al Presidente para representar al pueblo.

La distribución desigual de los ingresos y la nueva repartición

Durante la época de la capitalización, los departamentos con reservas de hidrocarburos fueron los más beneficiados con la explotación de esa riqueza, por eso, se acomodaron al modo de co-gobernanza vigente. Ley 1689 de Hidrocarburos establecía que los campos nuevos debían pagar una regalía fija mensual del 18% de la producción bruta (cobrada en boca de pozo), de la cual un 11% iba a Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca. Este ingreso se constituyó en uno de los principales soportes económicos de los presupuestos locales⁸⁷.

Beni y Pando, sin tener gas o petróleo, también recibían una regalía del 1%, que se distribuía en 2/3 para la primera y 1/3 para la segunda. Paz Estenssoro les otorgó este beneficio, con la Ley 981, del 7 de marzo de 1988, con el fin de “contribuir a su desarrollo regional, en igualdad de condiciones con otros departamentos del país” (Ley 981, 1988). El 6% restante iba al Tesoro General de la Nación (TGN) y a YPFB. Los hidrocarburos existentes, en cambio, pagaban además de ese 18% una participación nacional del 19% y una regalía nacional complementaria del 13% destinada exclusivamente al TGN, con lo que los aportes al Estado llegaban al 50%.

87 La actividad de hidrocarburos se constituyó en el 96% del total del presupuesto de Santa Cruz en 1955, con 622.000 dólares, pero esta suma fue creciendo más en los años venideros (Sandóval et al. 2003:75).

De lo anterior, se observa que los otros departamentos no productores (La Paz, Oruro y Potosí) eran los únicos que no recibían beneficios de la explotación de los hidrocarburos a través de regalías. Esto porque el petróleo y el gas eran y siguen siendo asumidos como riquezas “nacionales y departamentales”; es decir, que favorecen al Tesoro, pero también y de forma específica a las regiones que lo poseen (Barragán, 2009:48).

En cambio, esta situación no pasaba con la producción minera, que históricamente salía del occidente. Los beneficios obtenidos por la extracción y comercialización de estaño, plata, zinc, entre otros, eran considerados sólo una “riqueza nacional” e ingresaban al TGN, donde se los distribuía de forma equitativa entre todos los departamentos. Esto favoreció de sobre manera a las regiones que en el siglo XIX tenían menos habitantes, entre ellas, Santa Cruz (Barragán, 2009:48). Los departamentos que poseían los yacimientos no percibieron ningún beneficio extra.

Para corregir la distribución desigual que había con los ingresos del gas natural, el presidente Carlos Mesa retomó los resultados del referéndum nacional, celebrado el 18 de julio de 2004, y los expresó en el proyecto de una nueva ley de hidrocarburos, en la que entre regalías y/o impuestos los beneficios estatales debían llegar por lo menos a 50% y el resto para las compañías. Pero para llegar a este porcentaje, planteó mantener las regalías del 18% y crear el Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH), equivalente al 32%, y que era deducible con otros tributos. Por lo tanto, en algunos casos, el Estado iba a llegar al 50%, pero no en todos. Esto generó conflictos con los parlamentarios, entre ellos, Evo Morales, líder del Movimiento Al Socialismo (MAS), y quien era su principal aliado. Éste exigía 50% de ingresos netos para el Estado.

Frente a esa situación, el MAS junto a otros partidos de la ex Democracia Pactada (MNR, MIR y también NFR) que querían dar una señal de cambio al país redactaron una propuesta alternativa que fue rechazada por el Jefe de Estado. Pese a ello y después de cumplidos los plazos constitucionales para realizar observaciones, el 17 de mayo de 2005, el presidente del Congreso Nacional, Hormando Vaca Díez, promulgó la Ley 3058 de Hidrocarburos. Esta norma, interpretando el mandato popular del referéndum, ordenó anular la ley anterior, refundar

YPFB y retomar el control de la cadena productiva (exploración, explotación, refinación, transporte, comercialización y almacenaje) aunque no le asignó recursos para afrontar estas tareas. El 6% que antes recibía de las regalías se destinó en su integridad al TGN. Además, instruyó firmar nuevos contratos con las empresas petroleras en el plazo de seis meses y acogerse a alguna de las tres nuevas modalidades establecidas (operación, asociación y producción compartida)⁸⁸.

Asimismo, la ley garantizó el 50% de ingresos netos para el Estado, a través de la ratificación del 18% de regalías, respetando la distribución anterior, y de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) del 32%, que no era deducible y que se lo gravaba bajo el mismo mecanismo que una regalía⁸⁹. El restante 50% iba para la compañía petrolera que operaba en el país.

El nuevo régimen tributario se destaca por su carácter participativo (que beneficia a varios sectores) entre los departamentos productores (4%) y no productores (2%), municipios, universidades, Policía, Fuerzas Armadas, pueblos indígenas y TGN en porcentajes diferentes, de tal forma que se democratizó la distribución de los beneficios generados por la explotación de gas natural y petróleo. Elimina la tributación diferenciada de campos nuevos y existentes y fija un ingreso único para el Estado (Medinaceli, 2007).

La nueva distribución fue reglamentada con el Decreto Supremo 28223, del 27 de junio de 2005, que establece el siguiente esquema: 12,5% del valor total recaudado para las prefecturas de los departamentos con reservas de hidrocarburos y distribuidos según la producción departamental fiscalizada; 31,25% del valor total recaudado para las

88 En el de operación se establece que la empresa privada asume la inversión y YPFB paga los impuestos y regalías. En el de asociación, YPFB reconoce la inversión privada y comparte el pago tributario en función de la participación de cada uno. En ambos casos, el modelo no precisa si la retribución a la operadora es en especie o en dinero. En el contrato de producción compartida el Estado reconoce a la petrolera los gastos operativos, ambos pagan impuestos y recibe como beneficio una parte de la producción extraída para que la pueda comercializar libremente (Medinaceli, 2006:58).

89 Se grava sobre la producción bruta de hidrocarburos, calculados en boca de pozo; es decir, desde que el gas natural sale a la superficie.

que no tienen esos recursos naturales (6,25% para cada una) y el saldo restante (56,25%) para el TGN, con el fin de que pueda cubrir el fondo de compensación en caso que un departamento productor reciba menos que uno que no lo sea y para repartirlo entre municipios, universidades, pueblos indígenas, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Un mes después de la promulgación de la Ley 3058 y en medio de un nuevo estado de ingobernabilidad, Mesa tuvo que dimitir a la Presidencia por tercera vez y definitiva⁹⁰. Este periodo de inestabilidad comenzó en diciembre de 2004, cuando redujo los subsidios al diésel y la gasolina para evitar el contrabando y controlar el déficit fiscal. Sin embargo, su decisión provocó el rechazo de la población, en particular, del CPSC, que se proclamó defensor de la gente⁹¹, e inició protestas. Su discurso se centraba en tildar esa determinación como una falla más del centralismo, que demostraba su insostenibilidad y agotamiento. Y frente a eso, en un cabildo (una asamblea popular realizada en un espacio abierto) con unas 30.000 personas, esa institución regional demandó autonomía y la elección directa del prefecto que, como en épocas coloniales, le llamaban “gobernador” (Assies, 2006:90-91).

En vista de que esas demandas fueron creciendo y los problemas en el occidente del país también⁹², Mesa tuvo bastantes problemas a lo largo de su gobierno. A su salida y de forma transitoria, el presidente de

90 Carlos Mesa renunció por primera vez en enero de 2005, después el 15 de marzo y, finalmente, el 6 de junio. Esto último luego de que el MAS le restase su apoyo congresal y la situación se tornase complicada. El mandatario gobernaba sin los partidos políticos justamente por los cuestionamientos resultantes de la Guerra del Gas. Sin embargo, contaba con el respaldo de algunos legisladores que se demarcaron de sus partidos para respaldar su propuesta.

91 La actitud cívica se entiende debido a que las empresas agroindustriales son las más beneficiadas con el subsidio estatal al diésel.

92 La población de El Alto exigía la recesión del contrato con la empresa Aguas del Illimani, subsidiaria de la francesa Suez, con el fin de evitar la privatización del servicio de agua potable. Además, pedía el cumplimiento de la Agenda de Octubre y la nacionalización de los hidrocarburos. Luego, los indígenas de tierras bajas demandaron la convocatoria a Asamblea Constituyente y Evo Morales inició bloqueos de caminos para que el Estado reciba el 50% neto de los ingresos del gas.

la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez⁹³, asumió el poder. Su única misión era convocar a elecciones en el plazo de seis meses.

Debido a este periodo de incertidumbre e inestabilidad política, ninguna de las compañías petroleras firmó un nuevo contrato con YPFB⁹⁴ en los términos que mandaba la Ley 3058 y más bien surgió el debate sobre la legalidad de los acuerdos de riesgo compartido, suscritos por las empresas, debido a que se conoció que ninguno de los 71 documentos vigentes hasta esta fecha fueron aprobados por el Poder Legislativo, tal como establecía la atribución 5ª del artículo 59 de la Constitución (2004), cuando se trataba de la explotación de riquezas nacionales.

En conclusión, después de repasar los acontecimientos más relevantes de las últimas dos décadas se puede establecer que entre 1982 y 2005 en Bolivia reinó un modelo de co-gobernanza, asentado en las alianzas entre el Estado, los actores económicos no gubernamentales, regionales/globales y los del ámbito local.

En el caso de los actores no gubernamentales como las empresas petroleras, lograron compenetrar las murallas del Estado porque tenían un objetivo común: el desmontaje del sector público y mayor apertura del mercado. La emisión del Decreto Supremo 24806, en el ámbito estructural de las relaciones, fue determinante para que en el nivel intencional las empresas se convirtieran en propietarias legales del gas y el petróleo que había en Bolivia y para que pudiesen incidir en la soberanía nacional. Esto permitió un desplazamiento del poder hacia afuera.

Su presencia también se consolidó a partir de la dependencia del sector de los hidrocarburos en las cuentas nacionales. Esto a su vez, llevó a Bolivia a interactuar con otros actores regionales y globales, que estaban por encima de él, y a establecer una relación de interdependen-

93 Constitucionalmente, le correspondía asumir la Presidencia de la República, al Presidente del Senado Nacional, el cruceño Hormando Vaca Díez, pero los sectores sociales no estaban de acuerdo y en ese tira y afloja una persona falleció en Sucre en medio de un enfrentamiento policial contra una marcha que rechazaba al nuevo dignatario. En ese panorama, el Presidente de la Cámara de Diputados, el tarijeño Mario Cossío, también declinó asumir ese cargo.

94 Algunos parlamentarios denominaron a esta etapa “la migración de contratos”, sin embargo, otros cuestionaron el término por motivos semánticos.

cia mutua, debido a las crecientes necesidades de importar energía y de solventar los gastos públicos bolivianos.

En el ámbito local, las relaciones son más complejas. El modo de co-gobernanza sembró procesos desiguales, que no beneficiaban a tres de los nueve departamentos del país y donde coincidentemente los niveles de pobreza eran mayores. Sin embargo, comulgó con las regiones productoras de hidrocarburos porque se beneficiaban económicamente de la explotación de esa riqueza, algunos de sus miembros fueron sus representantes en las empresas capitalizadas y también tenían afinidad con los partidos que gobernaron el país.

Por lo tanto, se observa que el modo de co-gobernanza aplicado en Bolivia durante las últimas dos décadas fue el origen de su propia destrucción, debido a que esa estructura horizontal que involucraba a unos cuantos sectores específicos subestimó las contradicciones internas que estaba generando y, lo que es peor, reavivó contradicciones históricas surgidas antes de su aplicación y que están más latentes que nunca.

CAPÍTULO III

EL DECRETO 28701 Y EL INICIO DE LA ERA JERÁRQUICA

Luego de haber analizado el marco teórico y haber visto los sucesos ocurridos en Bolivia por el acceso y beneficio al gas natural, en este capítulo veremos el cambio en el modo de gobernanza en Bolivia, llevado adelante por el presidente Evo Morales.

En la primera parte del capítulo se realizará un análisis del Decreto Supremo 28701, desde el diseño de un instrumento de política pública para entender cómo se lo elaboró y qué efectos se pensaba causar en los receptores y su emisión en el marco de la nueva estructura de poder. En la segunda parte se verán algunas variables internas y externas con las que se vincula este decreto y que son determinantes para establecer las nuevas relaciones con los actores.

El intervencionismo estatal

El choque de fuerzas antagónicas en el nivel local evidenció la insostenibilidad del modo de co-gobernanza referido a los beneficios de la explotación de los hidrocarburos en Bolivia. Estas tensiones se constituyeron en el detonante para la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza, el jerárquico, que pretendía devolver al aparato público el control del sector. Sin embargo, es preciso hacer notar que este modo de regulación fue concebido a través de un proceso dinámico en el seno mismo de su antecesor. Esto porque, por un lado, los efectos sociales que dejaron la

reforma de ajustes y la capitalización sembraron malestar en la sociedad civil del occidente del país y, por otro, porque estableció mecanismos para profundizar la democracia, como la Ley de Participación Popular, que permitieron la aparición de nuevos actores políticos que se contrapusieron a los esquemas anteriores (Perrault, 2005)⁹⁵.

Los bloqueos de abril de 2000 y la Guerra del Agua fueron la base para la reconfiguración del sistema político en Bolivia (Mayorga, 2007). De ahí, emergieron fuerzas antisistémicas como el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), del líder aymara Felipe Quispe Huanca, y el MAS del representante máximo de los cocaleros de Bolivia, Evo Morales Ayma. En las elecciones del 2002, este último obtuvo un 20,9% de respaldo popular y sólo por pocos puntos de diferencia, el empresario Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR ganó por segunda ocasión los comicios para la presidencia de la República. Sin embargo, la importante presencia en las urnas de los partidos antisistémicos fue el inicio del cambio en el sistema político boliviano (Pachano, 2006)⁹⁶.

En diciembre de 2005, después del agotamiento de la Democracia Pactada (Assies, 2004) y la etapa de ingobernabilidad expresada en la Guerra del Gas, Morales ganó las elecciones por mayoría absoluta con el 54%, porcentaje nunca antes visto en la historia democrática del país, con lo que se convirtió en el primer presidente indígena de Bolivia⁹⁷. Este contundente

95 El cambio en el mapa político es también un efecto inesperado de la Ley de Participación Popular, que incrementó la presencia indígena y campesina en las instituciones formales de la política. Este salto se evidenció en la gran cantidad de candidatos de procedencia originaria que fueron elegidos en las elecciones de 2002 (Perrault, 2005).

96 En 2005, ADN desapareció por falta de votos y el MNR y el MIR lograron los porcentajes más bajos de su historia. Esto ocurrió contrario a las predicciones de Mayorga (2002), quien creía que ni las manifestaciones de la sociedad civil ni los partidos formados esporádicamente (MAS o MIP) podrían sustituir a los partidos políticos establecidos (Mayorga, 2002). Sin embargo, la dinámica y la contundencia de los acontecimientos cambiaron el panorama.

97 Morales es el primer presidente indígena, pero no es el primer indígena en el poder. En 1993 Víctor Hugo Cárdenas llegó a la Vicepresidencia de la República como acompañante de Gonzalo Sánchez de Lozada. En esta misma época, Remedios Loza, de conciencia de Patria (Condepa), de procedencia aymara, se convirtió en la primera mujer de pollera en ser parlamentaria.

apoyo; sin embargo, no sólo fue un respaldo a la figura del candidato sino un rechazo a “los viejos partidos políticos enmarcados en la corrupción” (Toranzo, 2006:41; Pachano, 2006). De ahí que, según Laserna (2007:114), más allá del carisma, su liderazgo es “un producto sociopolítico”.

Este hecho se produjo en el marco de profundos cambios en la región, que dejaban ver la emergencia de una “Nueva Izquierda” sudamericana, expresada en la victoria de Inácio Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina), Tabaré Vázquez (Uruguay), Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Ecuador) y Hugo Chávez (Venezuela) (Arson et al, 2007:3).

La llegada de Morales al poder representa un tiempo nuevo. El tiempo de la gente desposeída que no fue reconocida por el Estado. Él encarna a la población indígena y campesina, ampliamente mayoritaria en el país con el 60% del total nacional⁹⁸, que demanda justicia histórica. “Representa una mayoría social, transformada en mayoría política” (Mayorga, 2009: 115).

Morales es justamente una expresión de esa población vuelta invisible por el Estado. Nació en 1959 en Isallavi, una pequeña comunidad aymara situada en Oruro, donde los servicios básicos no llegaban. Creció aporcando papa (removiendo la tierra para la siembra) y cuidando a sus “compañeras de supervivencia”, las llamas (Cauthin, 2005). A muy corta edad, perdió a sus hermanos Luis, Eduvé y Reyna, quienes no pudieron pasar del primer año de vida. Por esta razón, el trabajo de la casa —un cuarto de tres por cuatro metros— recaía en su hermana Esther, su hermano Hugo y él. Por su limitada situación económica, de niño emigró a Argentina, donde vendía helados y comía las cáscaras de naranja y plátano que los viajeros botaban de los buses que pasaban por la carretera cercana a la zafra donde vivía (Mayorga, 2009:117). Más tarde, trabajó de heladero, panadero y ladrillero en Oruro. Y después, su gusto por la música lo llevó a convertirse en trompetista de la banda Imperial, una de las más tradicionales del folklore de esa capital.

Sin embargo, cuando el frío intermitente del altiplano no dio tregua, sus padres Dionisio Morales y María Ayma decidieron emigrar al Chapare de Cochabamba, en el centro de Bolivia, una zona tropical que

98 El dato corresponde al Censo de Población y Vivienda del 2001.

estaba creciendo gracias al auge de los cultivos de coca. Allí su suerte cambió. Se convirtió en productor y su pasión por el fútbol le llevó a ser el Secretario de Deportes del Sindicato de Colonizadores en 1983. Aquí empezó su carrera política. Dos años más tarde, fue elegido Secretario General de esa misma institución y en 1988, líder de la Federación de Coccaleros del Trópico (que agrupaba varios sindicatos) y desde 1996, máximo representante de las seis federaciones del trópico de Cochabamba.

Al principio, sus instrumentos de lucha fueron los bloqueos y las marchas de protesta, pero poco a poco, en el marco de un proceso dinámico, Morales se dio cuenta, al igual que la gente de su entorno, de que la única forma de cambiar las cosas era a través de las urnas. El sindicato fue su escuela política que formó su visión de Estado y de mundo⁹⁹. Allí concibió el Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), que dirigió y que le permitió ser diputado nacional en 1997, logrando el mayor porcentaje de respaldo para ese puesto (61,8%). Y, posteriormente, esta institución política se convirtió en la base del MAS, que fue fundado en 1999.

A lo largo de esta trayectoria, la fuerza política de Morales se amparó en los movimientos sociales de los que proviene y con los que prometió gobernar. Sin embargo, Toranzo (2006:45) asegura que él no es sólo líder de los coccaleros, sino “es un líder global de las ideas anti-globalización”, ya que sus reivindicaciones siempre estuvieron respaldadas por organizaciones no gubernamentales y movimientos transnacionales que comparten su causa y que algunos de ellos forman parte de su gobierno (Stefanoni, 2010:8)¹⁰⁰. Para Laserna (2007:101), más bien,

99 En su vida como dirigente acuñó un discurso antiimperialista contra Estados Unidos, que impulsaba políticas de erradicación de la coca, y fortaleció su visión nacionalista del país, inspirada en el nacionalismo revolucionario de 1952 y la lucha minera de la época, matizada por las reivindicaciones culturales y milenarias en defensa de la hoja sagrada (Mayorga, 2009:117; Stefanoni, 2010:7-8).

100 Según Stefanoni (2010), varias ONG estaban vinculadas a Evo Morales. Entre ellas estaban: el Instituto Politécnico Tomás Katari, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Unitas, la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación y la Fundación Aclo. Cada una ayudó, a través de talleres, a la difusión de su imagen. Además, de ellas emergieron varios de sus ministros, como el canciller David Choquehuanca, quien fue director de Fundación Aclo. La mayor parte de sus colaboradores salió del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

su imagen gira en torno a un “caudillismo fragmentado”, donde el indigenismo, el estatismo y el populismo están articulados alrededor del nacionalismo¹⁰¹. Y justamente, en el nivel intencional, el discurso de Morales reaviva, aunque con nuevos tintes, el nacionalismo revolucionario de 1952, vinculado con la recuperación soberana de los recursos naturales por parte del Estado y al uso de las Fuerzas Armadas como su brazo operativo (Mayorga, 2010) y lo complementa con fuertes rasgos de un indigenismo comunitario (Stefanoni, 2010).

Su nacionalismo está expresado en el fuerte cuestionamiento a la privatización, a la capitalización y “al sometimiento [de Bolivia] a las transnacionales y al imperialismo (Estados Unidos)” (Stefanoni, 2010). De ahí que postula la nacionalización de los recursos naturales como una forma de reconstitución de “la soberanía y la dignidad estatal, como una superación del Estado mendigo”, como una “reapropiación del territorio, de la patria y de Bolivia (...) [que] convierte al Estado en un Estado del pueblo, soberano, poderoso, unitario” (Burbano, 2010:14).

Según Burbano (2010: 15-16), la interpretación que Morales realiza del concepto de nacionalización tiene una mirada más incluyente del pueblo a diferencia del proceso del año 1952. Sin embargo, asegura que su retórica fortalece más la visión de un Estado nacional antes que de un Estado Plurinacional, que incluye diversas naciones, y que para superar esa situación, debería “distribuir el poder y la soberanía a través del territorio”.

La reivindicación por la nacionalización de los hidrocarburos, que realiza Morales, nació en su campaña electoral del 2005, coincidente con la política energética del presidente de Venezuela, Hugo Chávez¹⁰², aunque con una concepción diferente. El discurso

101 El indigenismo vendría de la mano del canciller de la República, David Choquehuanca, que fue formado en las filas del movimiento katarista (en alusión a Tupak Katari); el segundo, del vicepresidente Álvaro García Linera, un intelectual boliviano, que plantea el retorno del Estado en la economía y, finalmente, el populismo sería marcado por el mismo Morales.

102 En 2002, el presidente Chávez promulgó la Ley Orgánica de Hidrocarburos con lo que la participación del Estado en empresas mixtas fue mínimo del 50% y aumentó las regalías en los campos tradicionales de 16% a 30% y hasta un 20% en la Faja del

de Chávez se relaciona con el culto al Libertador Simón Bolívar como “un elemento unificador y de transformación política”, combinado con la religiosidad cultural popular expresada en la fe en Dios, al cual cita frecuentemente (Bermúdez y Martínez, 2000). En cambio, Morales no cree en Dios, sólo en la Pachamama (Madre Tierra) y en su discurso destaca a líderes indígenas como Tupak Katari y Bartolina Sisa antes que a Bolívar. Ambos mandatarios coinciden en las críticas al neoliberalismo y en dirigir su interés a los segmentos más empobrecidos de la sociedad (Ellner, 2004:8). En esa línea, el mandatario boliviano se mostró optimista por instituir un modelo de gobernanza en el que el Estado tenga mayor preponderancia en la economía antes que los actores económicos privados.

Su discurso tuvo llegada inicialmente en los sectores campesinos e indígenas, pero luego encontró acogida en el sector urbano, en particular, en los seguidores de dos partidos neopopulistas, Conciencia de Patria (Condepa) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS), que desaparecieron luego de la muerte de sus líderes¹⁰³. Posteriormente, intentó ingresar a otros círculos de la sociedad, a través de la invitación al MAS o con la contratación de asesores provenientes de sectores intelectuales (Stefanoni, 2010).

Su paralelismo político (ser presidente de Bolivia y a la vez máximo líder de las seis Federaciones del Trópico de Cochabamba) creó un nuevo estilo de hacer política en Bolivia: evaluar su mandato y sus políticas públicas en consulta con las organizaciones sociales. Pero además, usar la fuerza coercitiva del Estado para defender sus acciones y también usar el poder de los sectores sociales para presionar al Parlamento Nacional, a través de cercos humanos, en caso de que los otros partidos no diesen curso a sus propuestas. Por ejemplo, su primer año de mandato se complicó, debido a que no tenía mayoría en la Cámara

Orinoco. Este mandatario es uno de los que más apoyaron la gestión de Morales incluso se habla de que financió su campaña (Arriagada, 2006), aunque el mandatario venezolano lo negó.

103 Carlos Palenque lideraba Condepa y falleció en 1997 de un ataque al corazón, mientras que el empresario Max Fernández Rojas, de UCS, tuvo un accidente aéreo en esa misma década, justo cuando iba a entregar equipos deportivos a familias pobres de Potosí.

de Senadores¹⁰⁴, pese a eso, se mantuvo políticamente fuerte hasta el 2009, lo que dio margen para poder aprobar sus políticas de cambio¹⁰⁵. El modo de gobernanza jerárquico que impulsó su gobierno se estructuró a partir de la emisión del Decreto Supremo 28701 de nacionalización de los hidrocarburos.

Símbolos y estructuras

Era el 1 de mayo de 2006. Bolivia conmemoraba el Día Internacional del Trabajador y desde muy temprano había movimiento en el Palacio de Gobierno, ubicado en el centro histórico de La Paz. Los funcionarios armaron un atril, cargado con flores y desde donde se descolgaba la tricolor nacional. Era el escenario para que discursara el presidente Evo Morales. Los obreros aguardaban el anuncio del incremento salarial.

Sin embargo, el Jefe de Estado, acompañado por toda su comitiva, se encontraba al sur del país, a más de 400 kilómetros de distancia de la sede de gobierno. Estaba en Yacuiba, provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, una serranía árida, de tierra anaranjada, donde la mayor parte del año la temperatura sobrepasa los 40 grados. Llegó ahí en un avión boeing de las Fuerzas Armadas junto a todo su gabinete ministerial, miembros del Poder Legislativo y un grupo de periodistas del canal estatal Televisión Boliviana Nacional (TVB)¹⁰⁶.

104 Con la Constitución de 2004, los legisladores de la Cámara Alta eran elegidos por la modalidad de escrutinio plurinominal. Es decir, una representación proporcional al voto obtenido por un partido en un departamento. Si una tienda política ganaba por mayoría, tenía derecho a tener tres representantes en el Senado, que eran nominados por el partido y no elegidos por la población. Evo Morales sólo tenía mayoría de votos en La Paz, Cochabamba, Potosí y Oruro, pero no en los otros departamentos; por eso, tuvo minoría en senadores.

105 Morales obtuvo 54% de apoyo en las elecciones generales de 2005; en la elección de constituyentes en 2006 su partido logró 50,7%; en el referéndum revocatorio de mandato en 2008 el presidente tuvo un 67,41% de respaldo a su gestión; en el referéndum nacional constituyente sobre el proyecto de nueva constitución que promovió el partido oficialista en 2009 la votación por el SÍ fue de 61,43% (CNE, 2010).

106 El operativo fue planificado cuatro días antes del lanzamiento, según el ex ministro de Trabajo, Álex Gálvez. Los funcionarios vinculados al tema estaban prohibidos de difundir cualquier información hasta que el Presidente lo hiciese. Muchos entrevistados

Eran las seis de la mañana. Todo estaba en silencio en Caraparí, población próxima a Yacuiba. Pero de pronto, detrás de las serranías se escucharon ruidos de motores que se hicieron más intensos cerca del campo San Alberto, el más grande de todo el país. Ese instante, una cadena de entre 20 y 30 vehículos se dejó ver en el horizonte. Un grupo de militares ya acordonaba el lugar. Para muchos miembros de la delegación oficial era la primera vez que estaban en un campo de hidrocarburos, lo cual se evidenció a su llegada:

Cuando tomamos el campo, se pusieron banderas nacionales y un letrero grande que decía ‘Nacionalizado’ y el canal estatal estaba alisando la transmisión del acto. [Sin embargo,] ese momento alguien -creo que fue un trabajador de Petrobras- nos dijo: ‘éste no es el campo, es el campamento de la empresa, donde vivimos los trabajadores y sólo están nuestras cosas. El campo está más adentro, como a diez minutos de aquí’. Entonces, [al darnos cuenta del error] tuvimos que recoger todo e ir para allá y hacer el acto de nuevo y volver a nacionalizar lo que correspondía (Ramírez, entrevista, 2010).

El ingreso a San Alberto estaba resguardado con cadenas y candados. Sin embargo, las autoridades del Estado ordenaron que se las retirase y así, los militares tomaron posesión de las instalaciones. Subieron a las sólidas estructuras de fierro y allí colgaron la tricolor boliviana junto a una gran pancarta blanca con el título de “Nacionalizado, propiedad de los bolivianos”. A esa misma hora, otras tomas similares ocurrían en otros 55 campos del país, distribuidos en Tarija, Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz, además de las refinerías Gualberto Villarroel y Guillermo Elder Bell; las plantas de almacenamiento, situadas en La Paz, y en las principales estaciones de servicio del territorio nacional. Para el operativo, denominado “Tres Pasos al Frente”, se destinaron

aseguraron que éste fue el secreto mejor guardado por el gobierno. Sin embargo, una noche antes del hecho, fuentes del sector petrolero filtraron el anuncio a los medios de comunicación escritos. Según Ramírez (entrevista, 2010), Varinia Daza, miembro del grupo diseñador, les advirtió de lo que pasaría y, por eso, fue destituida de YPF y alejada del grupo de confianza.

3.139 militares, de los cuales 572 eran efectivos de cuadra y 2.567 eran soldados (La Razón, Economía, 29 de mayo de 2006). La toma de campos se mantuvo intacta por un mes. “El [uso del] Ejército era la demostración clara de que estábamos dispuestos a entrarnos a patadas y que teníamos la capacidad de operar”. Así cuenta Manuel Morales Olivera, quien en ese momento fungía como asesor de YPFB (Morales Olivera, entrevista, 2010). Por la fuerza visual del acontecimiento, el despliegue militar tuvo inmediata repercusión en los medios de comunicación nacionales e internacionales.

Según Harold Lasswell, los instrumentos de la política pública tienen un carácter intencional. Por eso, manipulan símbolos, íconos y signos, como el uso de militares, que tiene un fuerte impacto en los receptores a los cuales está dirigido, en este caso, las empresas petroleras, los países consumidores de gas, las regiones productoras y la población boliviana en general. En el mismo sentido, Le Gales y Lascoumes (2004:12) aseguran que éstos siempre van a tratar de apelar a la emotividad con el fin de lograr sus propósitos y que, por eso, no son neutrales, ya que incorporan una importante carga emotiva y valores.

Aquellas aseveraciones se pueden corroborar también en la forma en que Morales presentó su medida. Por un lado, lucía un saco de trabajador petrolero y un casco con el logotipo de YPFB y sus colaboradores más cercanos llevaban la misma indumentaria. Por otro lado, el Jefe de Estado denominó “Héroes del Chaco” al Decreto Supremo 28701¹⁰⁷, apelando a la memoria histórica de la población, en señal de reconocimiento a los ciudadanos bolivianos que fueron a combatir en la Guerra del Chaco, librada con Paraguay (1932-1935), en defensa del territorio donde hoy se encuentran parte de los yacimientos petrolíferos. Además, la bautizó como la “tercera nacionalización de los hidrocarburos” (Foto N.º 1)¹⁰⁸.

107 En Bolivia, un decreto supremo lleva la firma y el aval de todo el gabinete de ministros, mientras que en países como Ecuador sólo lo rubrica el Jefe de Estado.

108 En 1937, el Estado expropió los activos de la Standard Oil por favorecer a Paraguay en la Guerra del Chaco y en 1969, los de la Gulf Oil por presión de la población.

Fotografía N.º 1

El acto de la nacionalización del gas en Tarija



Fuente: Archivo periódico La Prensa

La lectura del Decreto fue transmitida en vivo y directo a las 12.00 a.m. por el canal estatal, el único convocado por el gobierno. La elección de la hora del acto y del campo para realizar la toma tampoco fueron casuales. Están cargados de criterios simbólicos a los que apelan los instrumentos de las políticas públicas. Por un lado, al mediodía, generalmente, las familias están reunidas para el almuerzo y muchas ven la televisión y con más razón en un día feriado. Por otro lado, el yacimiento elegido no sólo que es el más grande del país en cuanto a reservas de gas se refiere, sino que era el campo “que sólo tributaba 18% cuando debía aportar con 50%”, y su recuperación simbólica transmitía, en palabras de Le Gales y Lascoumes (2004), “la defensa del interés público” por parte del Estado.

El punto central del Decreto Supremo 28701 es que “en ejercicio de la soberanía nacional, obedeciendo el mandato del pueblo en el referéndum vinculante del 18 de julio del 2004 y en aplicación estricta de los preceptos constitucionales (...) el Estado recupera la propiedad,

la posesión y el control total y absoluto” de los recursos naturales de hidrocarburos del país, bajo la denominación de “nacionalización” (Decreto Supremo 28701, 2006).

Vista desde la gobernanza, esa disposición normativa se convirtió en toda una institución que determinó el nivel estructural de las interacciones, generando nuevas relaciones entre los actores en el ámbito intencional. Esto porque a partir de aquí sería el Estado el único con potestad para definir precios, volúmenes y mercados para el gas natural y para el petróleo que se exploten del subsuelo.

Sobre esa base, con un carácter intervencionista regulatorio ordenó a todas las petroleras firmar nuevos contratos bajo las nuevas condiciones en el plazo de seis meses, computables a partir de esa fecha. Anunció además que el Ministerio de Hidrocarburos les practicaría auditorías técnicas y financieras para establecer las inversiones, amortizaciones, costos de operación y rentabilidad aplicados durante la capitalización. Los resultados de estos estudios serían la base de los nuevos acuerdos. Y advirtió de que las empresas que no acepten las nuevas reglas no podrían seguir operando en el país y que en su lugar lo haría la petrolera estatal.

Ese dispositivo regulatorio asumió también un atributo fiscal, debido a que aplicó un régimen impositivo diferenciado para las compañías en función de la producción. Los campos que en 2005 produjeron en promedio 100 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd) tenían que pagar de manera transitoria una participación adicional a las regalías e IDH equivalente al 32% para el fortalecimiento de YPFB. De los 48 campos en actividad sólo dos cumplían estas características: San Alberto (310,35 MMpcd) y San Antonio (380,66 MMpcd), ambos operados por Petrobras Bolivia S.A. (YPFB, 2005). El resto no tuvo que pagar este nuevo aporte. Así, queda evidenciado que el objetivo claro de los diseñadores del Decreto Supremo 28701 era, en un primer momento, dar una señal política. Reducir los beneficios a Petrobras, Repsol YPF y Total, que eran las socias de esos megacampos, y cuyas actividades favorecían netamente la exportación, pero sin afectar a las otras que atendían el mercado interno. Sin embargo, en un segundo momento, el mensaje era para todas: negociar nuevas reglas de juego.

Para llevar adelante las nuevas interacciones entre los actores se necesitaba una importante presencia del Estado en esa actividad. Por eso, el Decreto fijó un plazo de 60 días para la reestructuración integral de YPFB con el fin de convertirla en “una empresa corporativa, eficiente y con control social” (Decreto Supremo 28701, 2006), capaz de hacerse cargo de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos en todo el territorio nacional.

Esas tareas ya le fueron asignadas en la Ley 3058, pero sin recursos para su ejecución. Para superar esto, los diseñadores del dispositivo de intervención vieron en las ganancias de “las petroleras grandes” una oportunidad clara e inmediata para el despegue económico inicial de la compañía estatal (Morales Olivera, entrevista, 2010).

Como parte de ese fortalecimiento, la institución normativa también transfirió a nombre de YPFB las acciones que los ciudadanos bolivianos, mayores de edad al 31 de diciembre de 1996, tenían en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) correspondiente a las empresas Chaco, Andina y Transredes. El FCC era manejado por las AFP para el pago del Bono Solidario (Bonosol), una pensión de vejez para los mayores de 65 años, que luego Morales le llamó Renta Dignidad. Y para que este traspaso no afecte al pago del bono, el Decreto Supremo 28701 garantizó que YPFB realizaría la reposición de los aportes por dividendos anualmente.

Por último, ordenó a las AFP entregar a YPFB la administración de las acciones que los bolivianos tenían en Chaco (48%), Andina (48%) y Transredes (37%) con miras a posteriormente recuperar su control total o al menos ser accionista mayoritario.

El Decreto Supremo 28701 fue en esencia un verdadero dispositivo de intervención porque hizo viable la política de hidrocarburos en Bolivia. Fue una respuesta frente a la “duda” de la “ejecución práctica” de la Ley de Hidrocarburos 3058, de la cual se temía su vulneración “a través de reglamentos y contratos engañosos” (MAS-IPSP, 2005).

La Lógica colectiva de lo adecuado

El contenido del decreto fue diseñado desde el 23 de enero de 2006, un día después de que Morales jurara en el Congreso Nacional como Presidente de la República. Esta institución legal fue analizada, debatida y redactada en una comisión pequeña, en la que participaron seis personas. El equipo estaba presidido por el Jefe de Estado y le acompañaron el vicepresidente Álvaro García Linera; el ministro de Hidrocarburos, Andrés Soliz Rada; Jorge Alvarado, quien días después fue nombrado Presidente de YPF; Varinia Daza, designada Vicepresidenta de Administración y Contratos de la petrolera estatal y Manuel Morales Olivera, asesor de la compañía. Cada uno, con su visión particular y su lógica de lo apropiado aportó para la instrumentación de la medida.

García Linera fue invitado por Evo Morales para ser su compañero de fórmula en su candidatura por el MAS. Tenía la idea de aplicar un nuevo modelo de Estado, en el que éste tenga predominancia en la economía, pero sin descartar a los otros actores (la empresa privada boliviana, la empresa privada extranjera y la economía de los pueblos originarios), para así lanzar un nuevo modelo: “el nacional productivo” (Ortiz, 2007). Adquirió esa visión durante su vida. Se formó de matemático, pero estudió sociología en la cárcel, donde fue a parar de forma preventiva debido a que en 1991 intentó aplicar las transformaciones marxistas y kataristas (movimiento indígena) desde la insurrección armada. Una década más tarde apuntó a profundizar el cambio desde las aulas universitarias, los medios de comunicación, los círculos intelectuales y desde la política.

Soliz Rada fue invitado por Evo Morales a formar parte de su gobierno, tomando en cuenta su trayectoria. Es periodista y abogado. Trabajó para periódicos de Argentina, México y Francia. Fue diputado y senador por Condepa (1989-1996), etapa en la que desarrolló una visión nacionalista y, en particular, de defensa de los recursos naturales. De ahí que se apasionó por seguir la pista al quehacer del Estado en los ámbitos minero y petrolero. En este último, hizo muchas denuncias, entre ellas, que las empresas petroleras anotaban como suyas las reservas de gas natural de Bolivia, la “estafa de la Enron”, contrabando de hidrocarburos vía gasoductos clandestinos y la venta de hidrocarburos

entre filiales de empresas con el fin de esquivar los controles estatales. Además, siempre fue muy crítico de la geopolítica brasileña y las relaciones con Bolivia.

Alvarado, de profesión ingeniero petrolero, fue un dirigente activo del MAS en Cochabamba, función que lo catapultó como diputado por ese departamento durante el periodo que se aprobó la Ley de Hidrocarburos 3058.

Daza conocía de cerca la dinámica de la industria. Trabajó en YPFB durante la etapa de la capitalización y logró acercarse al MAS a través de García Linera. En 2005, proporcionó al equipo masista documentación de la petrolera para que pudieran elaborar la propuesta del partido para la redacción de la ley sectorial. Así, afianzó sus relaciones internas con ellos. Sin embargo, tuvo constantes roces con Alvarado desde entonces y hasta la redacción del Decreto 28701. Según Soliz Rada (cuestionario, 2010), ambos tenían una proximidad a una petrolera en particular. Ella a Total, mientras que Alvarado a British.

Morales Olivera, por su parte, tenía una amplia proximidad a Evo Morales debido a que era hijo del dirigente masista Manuel Morales Dávila y a que por su carisma y constante inquietud era uno de los más comprometidos con el proceso de cambio. Como parte de esa entrega al proyecto político puso a disposición de la campaña su empresa U.P.S. Editorial para la impresión de todo el material proselitista necesario. Y aunque no tenía formación académica en el sector de hidrocarburos, entendía la complejidad de la industria.

Algunas veces, las reuniones del equipo diseñador se realizaron en la casa donde Evo Morales vivía en alquiler en la Paz. Hubo un proyecto inicial presentado por Alvarado y Morales Olivera sobre la base de la oferta de campaña que, según Roth (2007), es uno de los criterios que generalmente se aplican en políticas públicas. La propuesta fue mejorada con sugerencias del ministro, quien tenía su propio minigabinete, integrado por Javier Escóbar Salguero, Eduardo Paz, Óscar Paz y Humberto Claire, quienes compartían su espíritu nacionalista y endógeno, desde su desempeño en Condepa (Soliz Rada, cuestionario, 2010). Antes de tener definido el documento final se redactaron alrededor de 22 borradores, que quedaron registrados en la computadora portátil de Morales Olivera.

Desde el principio, los miembros del equipo diseñador tenían claro su objetivo y, por eso, estaban conscientes de que el instrumento de la política pública que debían usar para cumplir ese fin tenía que ser contundente y claramente intervencionista (Morales Olivera, entrevista, 2010; Soliz Rada, cuestionario, 2010). Por eso, en su redacción convergieron los principios ideológicos e históricos tanto de los miembros del equipo redactor como del partido en sí mismo, además de criterios políticos, económicos, sociales y legales, inspirados en los efectos de la capitalización, las demandas de la población expresadas en la Guerra del Gas y el referéndum de 2004, así como en el paraguas legal en el cual se amparaban: la Ley 3058.

De ahí, que para dictar la recuperación de los hidrocarburos por parte del Estado, el gobierno declaró “inconstitucionales y nulos de pleno derecho” los contratos de riesgo compartido que suscribieron las empresas petroleras durante la gestión de Sánchez de Lozada. Esto bajo el argumento de que incumplieron el procedimiento legislativo correspondiente, que consistía en la aprobación individual por parte del Parlamento de cada uno de los 71 acuerdos vigentes, debido a que la Constitución Política del Estado del año 2004, en su artículo 59 inciso 5, establecía ese trámite cuando se trataba de la explotación de las riquezas nacionales (Fontaine, 2008; Velasco, 2009).

Algunos abogados constitucionalistas precisaron que al omitir la aprobación congresal las compañías petroleras incumplieron dos requisitos fundamentales señalados en el artículo 452 del Código Civil boliviano: el consentimiento y la formalidad por parte del Estado.

El consentimiento en esta clase de contratos referidos a la explotación de recursos naturales, denominados constitucionalmente riquezas nacionales, debe ser dado por quienes se han constituido en representantes del pueblo boliviano (Congreso Nacional) en el marco del artículo 2 de la Constitución. Al no haberlo hecho así, los mencionados contratos de hidrocarburos no tienen existencia jurídica y son nulos de pleno derecho. De modo que al no haberse cumplido aquellos preceptos, los contratos no pueden considerarse válidos ni legítimos (Berríos, 2006:66).

La posición del gobierno se respaldó también en la sentencia del Tribunal Constitucional 009/ 2005, del 7 de marzo de 2005, que aclaró que cuando aprobó la validez del modelo de contrato de riesgo compartido en la década de los noventa, jamás avaló ninguno de los 71 acuerdos vigentes de forma individual, debido a que ésta era la tarea del Parlamento porque se trataba de riquezas que pertenecen a todo el país.

Según Soliz Rada (cuestionario, 2010), en el análisis del decreto fue importante también el factor geopolítico debido a la “enorme debilidad de Bolivia” en ese ámbito. Brasil veía al país como una fuente de abastecimiento funcional a sus propios objetivos; Chile estaba en esa misma línea; Argentina demandaba energía, y Venezuela se perfilaba como un aliado, ya que “brindó un valioso apoyo moral y material” (envió técnicos para fortalecer la política de nacionalización y vendió diésel subvencionado).

De manera intuitiva, en la instrumentación de ese dispositivo también se consideró, lo que Peters y Linder (1993) llaman “los atributos de los instrumentos públicos”, es decir, la complejidad de la operación de toma de las instalaciones petroleras, la organización y el desplazamiento del Ejército, el nivel de visibilidad pública de la medida y el alto grado de coerción que se le quería dar.

Desde su percepción, Morales Olivera admite que el equipo diseñador de ese dispositivo de acción pública no tenía otras opciones “más amables” para retomar el control de los hidrocarburos, sino a través de hacer sentir la presencia y la fuerza coercitiva del Estado, que estaba dispuesto a recuperar la soberanía de lo que era suyo (Morales Olivera, entrevista, 2010). Desde una perspectiva de contexto, asegura que también incidió el elevado precio del petróleo en el mercado internacional.

Para Medinaceli (2007), en realidad este último factor fue determinante en la toma de decisiones y en la elección del instrumento de política. Considera que la coyuntura histórica de precios elevados del petróleo (WTI), que sobrepasaban los 70 dólares en el mercado de Estados Unidos por esa época influyó en la fortaleza del gobierno para aplicar un dispositivo intervencionista de las características que tuvo, puesto que en condiciones de precios bajos esa política no era viable.

Todos aquellos factores mencionados confluyeron para formar una lógica colectiva de lo apropiado, que definió la elección y la esencia misma del instrumento que eligió el equipo de toma de decisiones del MAS para cumplir su objetivo, aunque hubo posiciones más radicales que no se hicieron efectivas en el documento¹⁰⁹. Según el neoinstitucionalismo, la lógica de lo apropiado permite ver que los tomadores de decisiones no son sujetos fríos y calculadores, sino que más bien, su comportamiento se mueve por un rol e identidad, determinados por un conjunto de reglas, instituciones de identidades en las cuales se encuentran inscritas y tienen íntima relación (March y Olsen, 1995:34), tal como se puede constatar en este caso.

No obstante, la posibilidad de fracaso de la medida también fue tomada en cuenta. Desde que el presidente Evo Morales leyera el decreto en el campo San Alberto, la recuperación de los hidrocarburos era un hecho. Entonces, las compañías se dieron un margen de análisis de dos a tres horas e inmediatamente se comunicaron con los funcionarios públicos para anunciar que sí aceptaban la nacionalización¹¹⁰ (Morales Olivera, entrevista, 2010). Pero en caso de que no lo hubieran hecho, el gobierno asegura que tenía un “Plan B”.

De acuerdo con Morales Olivera, el Poder Ejecutivo contactó a grupos de técnicos especializados en hidrocarburos procedentes de Venezuela, Cuba, México, entre otros países (no precisó cuáles más), que en total sumaban 200 y que estaban alojados en hoteles, a la espera de una instrucción para entrar en acción. “Si las empresas cerraban [las operaciones], en media hora se daba la orden para que operen y se continúen con las actividades porque no pueden paralizarse (...) Nada de ahí fue un show. La nacionalización fue un acto alevoso, pero seriamente planificado” (Morales, entrevista, 2010). Además de ésta había otras

109 Soliz Rada planteaba una “nacionalización de hecho”, que implicaba una expropiación de los activos a las empresas petroleras bajo el argumento de que no invirtieron lo que debían y, por lo tanto, sus bienes debían pasar a manos del Estado. La posición conciliadora en la comisión la manejó el vicepresidente García Linera y fue la que prevaleció.

110 La inmediata respuesta de las compañías al Estado también se enmarcó en su propia lógica de lo apropiado, que es de costo-beneficio.

versiones sobre las acciones que se iban a tomar de ser necesarias¹¹¹. En resumen, bajo los criterios anteriores se puede ver que el Decreto Supremo 28701 se constituyó en un instrumento de carácter mixto de la política de hidrocarburos boliviana. Por un lado, es reglamentario, ya que su esencia está cargada de presión por parte del Estado, a través del uso legítimo de la fuerza, que obliga a las compañías a su cumplimiento obligatorio bajo amenaza de sanción. Además, asume valores y símbolos en defensa del interés público (Le Gales y Lascoumes, 2004; 2007). Por otro lado, es económico-fiscal, porque plantea una nueva forma de distribución de las ganancias procedentes de la explotación del gas natural entre las compañías privadas y YPFB.

El modelo jerárquico: avances y limitaciones

El Decreto Supremo 28701 tuvo un alcance que va más allá del puro efecto sectorial. Fue el inicio de un proceso más grande para la construcción del modo de gobernanza jerárquico en Bolivia, con el objetivo de darle al Estado un papel protagónico en la toma de decisiones, pero a la vez seguir interactuando con otros actores.

La recuperación del control de los recursos naturales era clave para iniciar una transformación estructural profunda, que buscaba reemplazar, lo que el vicepresidente García Linera denominó el “bloque neoliberal de poder” por el “modelo económico nacional productivo”. El primero estaba conformado por empresarios privados extranjeros del sector petrolero, agroindustrial, minería mediana y la banca privada, que controlaban la economía boliviana. En cambio, el segundo modelo se basaba en un nuevo tipo de alianza con pequeños y medianos productores, en la que la participación del Estado era más grande, mientras que la de los actores transnacionales, más reducida.

111 Santos Ramírez (entrevista, 2010), importante dirigente del MAS entonces y presidente de YPFB en 2008, dijo que se pretendía recurrir a expertos internacionales, pero más que todo apoyarse en la fuerza laboral boliviana que trabajaba para las empresas y que representaba entre el 70 y el 80% de su personal. Por su parte, el entonces vicepresidente de Operaciones de la petrolera estatal, José Luis Gutiérrez, aseguró que se pensaba recurrir a compañías de servicios para mantener las operaciones.

Ha cambiado la naturaleza del antiguo bloque de poder que antes tenía como cabeza a las petroleras extranjeras (...) El nuevo núcleo tiene hoy como cabeza al Estado productor, en vez de la petrolera extranjera, es decir que el que estaba antes a la cola ahora asciende en la pirámide. El pequeño productor que estaba también en la cola en la época neoliberal, ahora se convierte en el núcleo productivo del país. Esto no significa que margina a los otros sectores, están presentes, pero primero está el Estado, luego el medio y pequeño productor, luego la inversión privada, la agroindustria y la banca. Ahora, el que tiene las ganancias es el Estado, las ganancias de petróleo, de gas, de minería, de telecomunicación (García Linera, discurso, 2008b).

Con la recuperación de los recursos naturales, el gobierno logró que el Estado alcanzara una participación en el PIB de casi nada al 22% (García Linera, 2008a). Y con alianzas con los pequeños y medianos productores, que generan el 35% del PIB, el nuevo bloque de poder podría llegar a un 56% de participación en la economía nacional.

Esos elementos marcaron de forma determinante y profunda la esencia del nuevo modelo institucional boliviano, creado con la Constitución Política del Estado (CPE), promulgada el 25 de enero de 2009. Según ésta, el Estado adquiere un papel protagónico en la toma de decisiones, en particular, sobre el control de los sectores estratégicos (hidrocarburos, minería y agua) y a la vez reconoce la diversidad de actores que coexisten dentro del país.

Asume que Bolivia es un Estado Plurinacional, es decir, una “nación de naciones” (García Linera, discurso, 2009), que admite la variedad en sus múltiples dimensiones. En primer lugar, la cultural, por las diferentes culturas que habitan en su interior¹¹², pero también reconoce el pluralismo político, jurídico, lingüístico, organizativo y el económico.

La economía plural “quiere decir, que el Estado estará presente en la economía. También [lo harán] la iniciativa privada, los artesanos, los cooperativistas y también las comunidades. Hay distintas economías, pero a la cabeza estará el Estado, será el que oriente, el que lidere” (García Linera, discurso, 2008b).

112 Alrededor de 36, entre las que destacan los aymaras, los quechuas y los guaraníes.

Visto desde la gobernanza, este reconocimiento de la diversidad de actores es una admisión implícita de que el Estado no puede hacer las cosas solo porque, como dice Kooiman (2006), no tiene toda la capacidad o toda la información necesaria para hacerlo. Es el jugador más importante en el modelo de regulación jerárquico, pero no el único.

En este nuevo marco institucional, según los artículos 311 y 316 de la CPE, el Estado se encarga de planificar la economía, regular “los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios”, además de dirigir y controlar “los sectores estratégicos”¹¹³ (CPE, 2009:126). En este último caso, la Constitución retoma del Decreto Supremo 28701 la noción de que los hidrocarburos tienen un carácter trascendental para el desarrollo económico de Bolivia y que, por eso, deben estar en manos del Estado y sanciona con el delito de traición a la patria cualquier tipo de transferencia de la propiedad.

De esta forma, se constituye el modo de gobernanza jerárquico y se evitan futuras privatizaciones. El artículo 359 confirma esto cuando dice que:

I. Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado.

II. Ningún contrato, acuerdo o convenio, de forma, directa o indirecta, tácita o expresa, podrá vulnerar total o parcialmente lo establecido en el presente artículo. En el caso de vulneración los contratos serán nulos de pleno derecho y quienes los hayan acordado, firmado, aprobado o ejecutado, cometerán delito de traición a la patria (CPE, 2009:140).

113 La función estratégica del Estado en la economía y el uso de los recursos naturales no renovables para el desarrollo del país fue incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo “Para Vivir Bien”, del 12 de septiembre de 2007 (Decreto Supremo N.º 29272, 2007), bajo el pilar de la “Bolivia Productiva”.

Esas condicionantes establecidas para el régimen de hidrocarburos también fueron ampliadas a otros recursos naturales, entre los que están la minería y la metalurgia, los recursos hídricos y la energía, tal como se puede constatar en el artículo 137, que dice:

Por ser propiedad social del pueblo boliviano, ninguna persona ni empresa extranjera, ni ninguna persona o empresa privada boliviana podrá inscribir la propiedad de los recursos naturales bolivianos en mercados de valores, ni los podrá utilizar como medios para operaciones financieras de titularización o seguridad. La anotación y registro de reservas es una atribución exclusiva del Estado (CPE, 2009:139).

El diseño del nuevo Estado es el resultado del trabajo de la Asamblea Constituyente, que se instaló entre agosto de 2006 y diciembre de 2007, y donde el partido oficialista MAS era la primera fuerza política con 137 asambleístas, de los 255 que conformaban el cónclave. La segunda era Podemos (conformada por ex miembros de ADN), que tenía 60 constituyentes, mientras que el resto de las 23 fuerzas tenían en promedio cuatro representantes.

Sin embargo, el MAS tuvo problemas para aplicar su propuesta debido a que no tenía los dos tercios suficientes para aprobar por sí solo la nueva Constitución, por lo cual, tuvo que buscar alianzas con los partidos más pequeños. En la redacción final del proyecto de la ley suprema de la nación, que fue a referéndum nacional, no participó la oposición. Ésta fue la segunda vez que el gobierno tuvo dificultades para aplicar sus políticas de cambio y se vio obligado a buscar pactos¹¹⁴. Luego las negociaciones se trasladaron al Congreso Nacional, donde se aprobó el nuevo texto constitucional, que fue refrendado con un referéndum en enero de 2009.

114 La primera fue en 2006, cuando pese a haber ganado las elecciones con un histórico porcentaje de 54%, en la Cámara de Senadores no tenía mayoría. Frente a esta situación, el MAS tuvo que buscar pactos con legisladores suplentes de los partidos de oposición para sancionar la ley de tierras, dar viabilidad a los contratos petroleros y a convenios bilaterales con Venezuela

La desmitificación sobre el aumento de ingresos

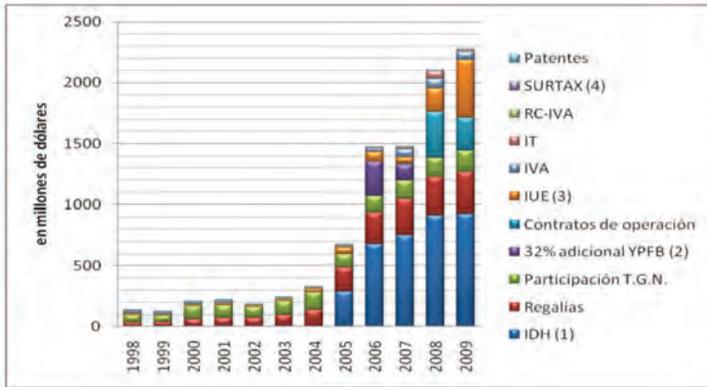
Uno de los efectos del Decreto Supremo 28701 en la relación entre el Estado y las empresas se dio en los ingresos estatales en el sector del *upstream*¹¹⁵. Desde el año 2005 y, con más fuerza desde el 2006, los beneficios estatales sobrepasaron los 1.000 millones de dólares, un nivel histórico, tomando en cuenta que en años anteriores estaban por debajo de esa cifra (Gráfico N.º 5). Sin embargo, si se observa la composición de los ingresos, salta a la vista que el IDH, creado con la Ley 3058, fue el que generó casi la mitad de los nuevos ingresos sectoriales y no el dispositivo de intervención en sí mismo.

Por otro lado, la participación adicional del 32% que creó el decreto aumentó en 2006 y en menor medida en 2007 la participación estatal sobre los recursos económicos, pero los fondos estaban dirigidos específicamente a YPFB¹¹⁶. Lo mismo ocurrió con los contratos de operación que entraron en vigencia después de su formalización en mayo de 2007. Según datos el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, entre 2008 y 2009 estos acuerdos permitieron generar más ingresos para el Estado con relación a la década de los noventa, pero el dinero iba directamente a la empresa estatal y, en términos de recaudación, su contribución fue menor que la del IDH.

115 Ver glosario.

116 Después del 2007 ya no se aplicó este gravamen porque era transitorio mientras entraban en vigencia los nuevos contratos.

Gráfico N.º 5
Ingresos por hidrocarburos (*upstream*)

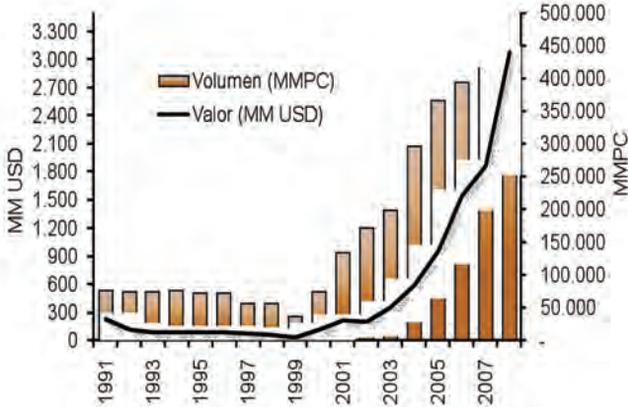


Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Programación Fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) y YPFB.

- (1) El IDH entró en vigencia en mayo del 2005.
- (2) La participación adicional iba sólo a favor de YPFB igual que los contratos de operación.
- (3) Incluye el Impuesto a las Utilidades de las Empresas Remesas al Exterior. Su valor se incrementó en 2009 después de los procesos de fiscalización aplicados por el Servicio de Impuestos Nacionales y los juicios ganados.
- (4) Sólo se registró el pago en 2005. Después fue eliminado por la Ley 3740, para dar lugar al anexo F de los contratos de operación.

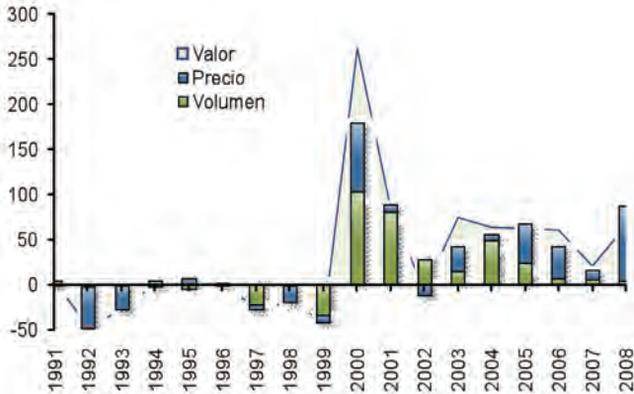
Por otro lado, las exportaciones también mostraron una considerable tendencia al alza, tanto en volumen como en valor a partir de 1999 (Gráfico N.º 6). Esto se debe al aumento en las ventas de gas natural a Brasil, así como de los precios de comercialización. En el Gráfico N.º 7 se puede ver también que los ingresos por este concepto han aumentado más debido a los precios del petróleo, base sobre la cual se calcula el gas natural.

Gráfico N.º 6
Exportaciones de hidrocarburos en volumen y valor



Fuente: UDAPE-YPFB.

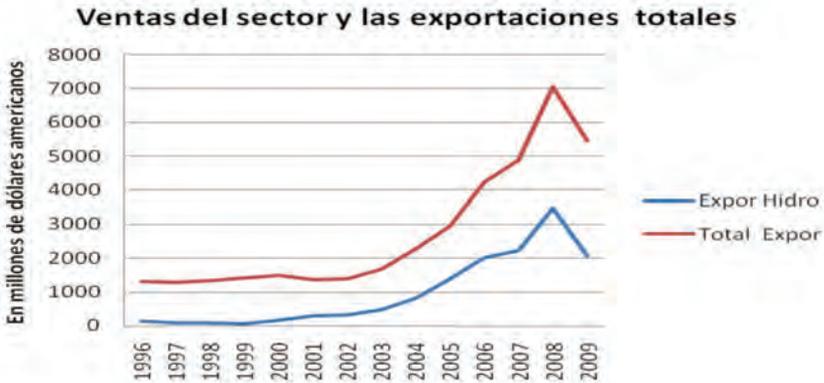
Gráfico N.º 7
Tasa de crecimiento de las exportaciones de gas natural en valor, volumen y precio



Fuente: UDAPE-YPFB.

De acuerdo con el Gráfico N.º 8, entre 2007 y 2008, las ventas de gas natural y petróleo representaron la mitad del total de productos comercializados hacia el exterior y mantenían su misma tendencia. En 2009, las exportaciones cayeron debido a que se redujeron los volúmenes enviados a Brasil y a que cayó el precio del petróleo.

Gráfico N.º 8 Participación de los hidrocarburos en las exportaciones totales del país



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis Fiscal –Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e Instituto Nacional de Estadística.

La dinámica de los hidrocarburos en los últimos años ha generado una presencia creciente en la economía boliviana, de tal forma que su participación en el PIB ha ido en aumento desde el año 2001 y tocó el clímax entre 2006 y 2007, aunque aún es inferior al 10% (Gráfico N.º 9).

Gráfico N.º 9



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Al igual que en los indicadores económicos, también ha aumentado la dependencia del gas natural en la matriz energética boliviana desde la exportación de gas a Brasil. Y por eso, en la actualidad, Bolivia es un país con más gas que petróleo. Del total de energía primaria producida en 2006, el 72% correspondía a gas natural; un 21,6%, a petróleo y en menor medida, a biomasa (4,8%) y a hidroenergía (1,8%) (Ministerio de Hidrocarburos, 2007). Este recurso además es el motor de la industria boliviana. Del total de gas natural comercializado en el país, el sector industrial consume 25%; automotriz (GNV), 12%; comercial, 1%; doméstico, 1%; el termoeléctrico, 42%, y otros, 19% (YPFB, 2009:182).

Para el presidente Morales, la retoma del control de la energía más importante del país se constituye en “la solución a los problemas económicos, a los problemas sociales” (Morales, discurso, 2006). Según Gray Molina (2006:64), esta consideración tiene un carácter generalizado en el país. “El gas es, en el imaginario nacional, un hallazgo prodigioso en el que se encierra una gran promesa; la posibilidad de acabar, para siempre y de un plumazo, con el atraso, el hambre y la postergación. Vivimos hoy en la Bolivia ‘desde y para el gas’”.

El Boletín sobre el Desarrollo Humano en Bolivia asegura que la condición de extrema pobreza en el país es mucho más elevada que

en el promedio de Latinoamérica (12,6%). Para el 2008 se estimó que alrededor de 3.280.000 ciudadanos bolivianos estaban en este grupo, de los que perciben menos de un dólar diario (UDAPE y PNUD, 2010:2).

En ese contexto, donde la brecha económica entre ricos y pobres se mantiene y existe una bonanza de los recursos naturales no renovables, el gobierno de Evo Morales auspicia un tipo de política, como la denominarían March y Olsen (1995:243), de carácter redistributivo, que coincide plenamente con su propuesta de campaña y con el nuevo modelo de Estado que está construyendo.

Así, en línea con su estilo de gobierno, decidió aplicar políticas sociales, basadas en la entrega de bonos, cuyos recursos salen de los beneficios generados por los hidrocarburos. En 2006 creó el bono Juancito Pinto, que consiste en la entrega de 200 bolivianos a las niñas y los niños en edad escolar por asistir a la escuela (Tabla N.º 3).

Tabla N.º 3
Beneficiarios de los bonos

Años	Juancito Pinto	
	N.º de alumnos	Montos (en millones de Bs)
2006	1.085.360	217,1
2007	1.321.812	264,4
2008	1.681.135	336,2
2009	1.728.751	345,8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria Fiscal 2009, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En febrero del año siguiente, el gobierno instituyó la Renta Dignidad para los mayores de 60 años¹¹⁷. Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas¹¹⁸ (2009), entre febrero de 2008 y diciembre de 2009 se beneficiaron por este concepto 771.562 personas (entre rentistas y no rentistas), de las cuales más de 245.000 eran de La Paz; más de 137.000

117 Esta renta es una adecuación del Bonosol, creado durante la etapa de la Capitalización.

118 Hasta 2008 se llamó Ministerio de Hacienda.

de Cochabamba y 129.000 de Santa Cruz. Durante ese periodo, en todo el país se realizaron 12.538.228 pagos y se desembolsaron a 3.016 millones de bolivianos.

En mayo de 2009 se creó el bono Juana Azurduy de Padilla¹¹⁹ para las mujeres en etapa de gestación con el fin de reducir los índices de mortalidad materno-infantil. Éste es un tema social importante, tomando en cuenta que en 2003 “de cada 100.000 niños nacidos vivos, murieron 229 madres a causa de complicaciones en el embarazo o el parto” (UDAPE y PNUD, 2010:3). Este indicador es elevado en comparación con el promedio de Latinoamérica, que fue de 130 en 2005.

Los reportes indican que alrededor de 340.000 personas, entre mujeres y niños, recibieron la ayuda económica del Bono Juana Azurduy desde que se lo creó hasta diciembre de 2009. Los recursos para su sostenibilidad provienen del TGN y del BM.

Los adultos mayores y las mujeres son dos de los sectores sociales más vulnerables de Bolivia, de acuerdo con estudios realizados por los organismos internacionales, pero a la vez son importantes nichos de votación electoral.

Como parte de su estilo de gobierno, Evo Morales también implementó políticas de educación y salud con la colaboración de Venezuela y Cuba. El primero le ayudó en el programa “Evo Cumple”, que consistió en la donación de dinero a través de cheques a los municipios y a las Fuerzas Armadas. El segundo impulsó campañas de alfabetización y de cirugías gratuitas para la vista.

Según Molina (2009), lo riesgoso de sociedades cerradas como la boliviana, de pensar que la “riqueza es una posesión que hay que adquirir, administrar y repartir” lleva a una fuerte dependencia sobre los recursos naturales no renovables, que se agotan y no se pueden recuperar nuevamente. Sugiere cambiar de mentalidad y aprender a entenderla como un flujo de bienes, igual que lo hacen los países desarrollados.

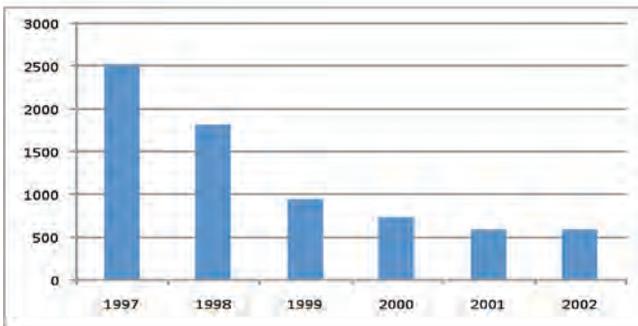
119 Como es característica de Evo Morales, bautizó a los bonos apelando nuevamente a la simbología y a la memoria histórica. Juana Azurduy fue una guerrillera boliviana que luchó contra la invasión española durante la independencia, y Juancito Pinto, un niño héroe que participó durante la Guerra del Pacífico.

La debilidad institucional

Pese a la fortaleza política, económica y social del gobierno de Evo Morales que acompañó y fortaleció el modo de gobernanza jerárquica, su administración no pudo encarar una nacionalización tradicional debido a las secuelas que le dejó el modo de co-gobernanza anterior, cuyos alcances trascendieron hasta él por su carácter dinámico.

Eso se evidencia, por ejemplo, en la fragilidad institucional de YPF B y en sus limitaciones para asumir solo los cambios impulsados con la nacionalización. El Decreto Supremo 28701 ratificaba que la empresa debía hacerse cargo de las operaciones de la cadena de los hidrocarburos y, además, en caso de que las compañías se negasen a acatar el instrumento de intervención reglamentario-fiscal, yacimientos debería asumir las actividades en los campos que eventualmente quedasen desalojados. Sin embargo, el proceso de capitalización del que salía la empresa la había debilitado tanto al punto que no tenía personal técnico necesario para asumir esos retos (Gráfico N.º 10). En 2005 contaba con unos 500 trabajadores en todo el país y la mayor parte de ellos ocupaba puestos administrativos.

Gráfico N.º 10
Disminución de los trabajadores de YPF B¹²⁰



Fuente: Elaboración propia con datos de YPF B, Memoria 2002.

120 En el Archivo Central de YPF B no contaban con las memorias anuales de 2003, 2004 y 2005 cuando se realizó la correspondiente revisión bibliográfica, entre mayo y julio de 2010.

Por otro lado, como el gas natural es una forma de energía primaria, se encuentra entre capas de petróleo, caliza y agua, en condiciones elevadas de presión y temperatura, y se requiere de alta tecnología para extraerlo del subsuelo. En el caso boliviano, está a una profundidad de 5.000 metros (está más abajo que el petróleo). Por eso, los equipos deben ser de última generación no sólo porque facilitan las operaciones, sino porque también implementan recursos para la preservación del medio ambiente. Y esto es importante en el país, tomando en cuenta que hasta el 2003 se registraron 24 concesiones petroleras sobrepuestas a áreas protegidas y a territorios indígenas (OPS y OMS, 2003).

Pero como YPFB fue descapitalizada en 1996, para el 2005 no tenía ni un equipo de perforación ni la maquinaria necesaria para asumir las actividades de exploración y explotación. Sólo contaba con una planta engarradora de gas licuado de petróleo (GLP), ubicada en La Paz y oficinas administrativas en la sede de gobierno y Santa Cruz¹²¹.

Tampoco tenía recursos económicos necesarios como para asumir todas las operaciones de la cadena productiva, tal como le mandaba el Decreto 28701, y menos para la exploración y la producción, que son altamente costosas. En 2004, la compañía boliviana tenía un presupuesto consolidado de 35.427.503 bolivianos (alrededor de 5 millones de dólares) para todo su funcionamiento (PGN, 2004). No obstante, la perforación de un pozo de gas natural costaba entonces entre 20 millones y 30 millones de dólares y en 2010 subió a 60 millones de dólares (Magela, entrevista, 2010).

Como la industria petrolera es intensiva en capital, los incentivos para las inversiones son puntos clave en las políticas energéticas. Un país logra atraer capitales si ofrece credibilidad institucional (Helm, 2007:29). Eso implica que los gobiernos otorguen garantías a las empresas y les aseguren que respetarán los acuerdos suscritos. Y esto es un punto trascendental en el análisis, tomando en cuenta que la nacionalización es una de las seis razones que ahuyentan a los capitales privados en el mundo (Keppler y Schülke, 2009: 122-124)¹²².

121 Información proporcionada por trabajadores de la misma institución.

122 Las razones que ahuyentan los capitales extranjeros son: la incertidumbre de los

Otro problema en YPFB, en particular, desde la gestión de Evo Morales es el salarial. Con el Decreto Supremo 28609, del 26 de enero de 2006, el Jefe de Estado se fijó un sueldo mensual de 15.000 bolivianos (unos 2.136 dólares) y la norma establece que nadie puede ganar más que él, lo cual desincentiva la contratación de personal calificado en la petrolera estatal, tomando en cuenta que ésta es una industria cara, que requiere profesionales altamente preparados y competitivos, que demandan sueldos en esa misma proporción (Magela, entrevista, 2010; informante N.º 2, entrevista, 2010).

Bajo esa lógica, el sueldo del Presidente Ejecutivo de YPFB no sobrepasaba los 2.000 dólares mensuales en cambio, con criterios empresariales su similar de Petrobras Bolivia S.A., José Fernando de Freitas, ganaba 140.499,47 bolivianos mensuales (19.872 dólares) y las remuneraciones de los gerentes oscilaban entre los 40.000 y los 70.000 bolivianos mensuales (entre 5.657 dólares y 9.900 dólares) (Ministerio de Trabajo, 2010).

YPFB necesita pagar mejor a sus trabajadores, requiere tener una estructura más moderna de administración y tiene que tener herramientas más modernas de control, pero si no tiene la normativa cómo lo va a hacer, entonces, hay que empezar por tener la normativa, adecuada que viabilice el adecuado funcionamiento de Yacimientos. El problema fundamental pasa, primero, por la refundación de YPFB. Lo que pasa es que YPFB sigue funcionando como funcionaba antes (Magela, entrevista, 2010).

La petrolera estatal no logró una sólida institucionalización a lo largo del proceso no sólo por falta de normativa, sino por inestabilidad interna dentro del sector. La compañía tuvo cinco presidentes ejecutivos en tres años, también se cambiaron cuatro ministros del área y tres superintendentes en el mismo periodo (Tabla N.º 4).

precios, las nuevas nacionalizaciones impulsadas por los países dueños del recurso, la falta de una política gubernamental clara sobre el régimen hidrocarburífero, la ausencia de un marco legal estable sobre el ámbito internacional, la resistencia de las poblaciones que habitan en superposición con las áreas de interés petrolero y el dificultoso acceso a los recursos (Keppler y Schülke, 2009: 122-124).

Tabla N.º 4
Inestabilidad en el sector de los hidrocarburos en Bolivia

Funcionario	Periodo	Tiempo
<i>Ministerio de Hidrocarburos</i>		
Andrés Soliz Rada	Enero de 2006 al 15 de septiembre de 2006	8 meses
Carlos Villegas	16 de septiembre de 2006 al 5 de septiembre de 2008	2 años
Saúl Ávalos	6 de septiembre de 2008 al 7 de febrero de 2009	5 meses
Óscar Coca	8 de febrero de 2009 al 22 de enero de 2010	11 meses
Fernando Vincenti	23 de enero de 2010 a la fecha	
<i>Viceministerio de Exploración y Explotación</i>		
Julio Gómez	Enero de 2006 a julio de 2006	6 meses
Guillermo Aruquipa	Agosto de 2006 al 24 de marzo de 2007 (*)	7 meses
Eduardo Alarcón	17 de febrero de 2010 a la fecha	
<i>Viceministerio de Industrialización y Comercialización</i>		
Claudio Justiniano	Enero de 2006 a abril de 2006	3 meses
William Donaire	Abril de 2006 al 22 de enero de 2010	3 años
José Luis Gutiérrez Pérez	10 de febrero de 2010 a la fecha	
<i>Viceministerio de Desarrollo Energético</i>		
Jorge Ortiz Paucara	16 de abril de 2006 al 5 de septiembre de 2008	2 años
Misael Gemio	6 de septiembre de 2008 al 24 de enero de 2009	4 meses
Zenón Delgadillo Terceros	10 de febrero de 2010 a la fecha	
<i>Presidencia Ejecutiva de YPFB</i>		
Jorge Alvarado	Enero de 2006 al 28 de agosto de 2006	7 meses
Juan Carlos Ortiz	29 de agosto de 2006 al 26 de enero de 2007	5 meses
Manuel Morales Olivera	27 de enero de 2007 al 22 de marzo de 2007	2 meses
Guillermo Aruquipa	23 de marzo de 2007 al 12 de marzo de 2008	1 año
Santos Ramírez	13 de marzo de 2008 al 31 de enero de 2009	10 meses
Carlos Villegas	1 de febrero de 2009 a la fecha	

<i>Superintendencia de Hidrocarburos</i>		
Hugo de la Fuente	Del gobierno anterior hasta el 13 de abril de 2006	
Víctor Hugo Sainz	14 de abril de 2006 al 28 de agosto de 2006	7 meses
Santiago Berríos	29 de agosto de 2006 al 8 de septiembre de 2006	1 mes
Mario Adrián	13 de septiembre de 2006 al 17 de abril de 2008	18 meses
Guillermo Aruquipa	18 de abril de 2008 al 2010	

(*) Desde 2007 hasta 2009 el cargo se encontraba acéfalo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria Institucional 2008, Ministerio de Hidrocarburos, La Prensa y Los Tiempos.

La inestabilidad no es el resultado de las antiguas interacciones, sino más bien, de la propia dinámica del modo de regulación jerárquico, concebido por el MAS, que para tener un mayor control sobre el sector de los hidrocarburos designó con criterios político-partidarios a sus allegados para dirigir y tomar las decisiones técnicas tanto en el Ministerio de Hidrocarburos como en YPFB (Informante 2, entrevista, 2010).

En esa última entidad incluso se vulneró lo establecido en el Decreto 28324, del 1 de septiembre de 2005, que aprueba los Estatutos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, y en su artículo 24 señala que para ser Presidente Ejecutivo de la compañía se requiere “ser profesional de probada experiencia no menor a diez años y tener reconocida capacidad ejecutiva”. Esto no se cumplió porque para las designaciones se buscó gente “de confianza” del entorno de poder, lo que generó pugnas internas, que derivaron en la conformación de cuatro grupos que tenían su propia lectura del proceso de cambio. Por un lado, “los evistas”, que respondían al Presidente del Estado (Santos Ramírez, Manuel Morales Olivera, Guillermo Aruquipa, Saúl Ávalos, Óscar Coca, Fernando Vincenti y Jorge Alvarado). Eran dirigentes o asesores de movimientos sociales.

Después estaban los “técnico-intelectuales”, que seguían la línea del vicepresidente Álvaro García Linera (Carlos Villegas y Variana Daza). Al igual que el segundo mandatario, los miembros de este grupo fueron invitados a sumarse al proceso de cambio y no participaron

desde la formación del proyecto político. Se caracterizan porque tienen estudios universitarios en economía o en el área petrolera.

El otro grupo son los “histórico-nacionalistas” (Andrés Soliz, Enrique Mariaca, Víctor Hugo Sáenz y Santiago Berríos). Tenían una posición radical y exigían una expropiación de los activos de las compañías petroleras. Finalmente, estaban los “invitados” (Juan Carlos Ortiz) que se destacaron por su aporte profesional, pero no tuvieron incidencia política en la pugna.

El punto más neurálgico de la fragilidad de YPFB se vio en marzo de 2009, cuando su ex presidente Santos Ramírez fue suspendido del cargo y recluso en la cárcel de San Pedro de La Paz como medida preventiva, acusado de estar involucrado en un caso de corrupción para favorecer a la empresa Catler-Uniservice para la construcción de una planta separadora de líquidos en Tarija. En este hecho, uno de los presuntos beneficiarios del acuerdo, el empresario tarijeño Jorge O’Connor D’arlach fue asesinado el 27 de enero de ese año, justo el día que supuestamente iba a pagar la “coima” (soborno).

Para las compañías petroleras, los cambios constantes en la institucionalidad del Estado fueron inquietantes. “Cuando nosotros empezamos a negociar con una persona, terminamos firmando con la cuarta o quinta persona después. Ni bien terminamos con ella, empezamos otra vez después. Eso creo que fue traumático” (Magela, entrevista, 2010).

A esa frágil institucionalidad se suma la falta de independencia que hay en el sector. Antes, las superintendencias fiscalizaban a las entidades del Estado y eran independientes, ahora, bajo del nombre de agencias reguladoras, éstas dependen de los mismos ministerios.

En conclusión, por lo expuesto se puede establecer que la emisión del Decreto Supremo 28701 es sólo el primer paso para el cambio del modo de gobernanza en Bolivia. Forma parte de un proceso de transformación mayor que está impulsando el gobierno, con el fin de que el estado tenga un mayor control sobre la economía.

Ese dispositivo de intervención no aplicó una nacionalización tradicional en el sentido ortodoxo porque YPFB no estaba en condiciones operativas, económicas ni técnicas para asumir el control del sector. Una causa que explica esta debilidad institucional en el modo

de gobernanza jerárquico es la fortaleza que aún tiene el modo de co-gobernanza en Bolivia. La compenetración de las compañías petroleras en la soberanía del Estado dejó una dependencia tan fuerte (tecnología, capital, personal, etc), cuya superación no se puede lograr de la noche a la mañana con sólo un decreto, debido a que el sector de los hidrocarburos es más complejo que el ámbito político. Por eso, pasar de un modo de regulación a otro implica todo un proceso dinámico, complejo y diverso en el que están en juego los intereses de diferentes niveles de actores.

Por esa razón, este dispositivo de intervención fue más bien un mecanismo que hizo posible la negociación de nuevos contratos con las petroleras bajo el nuevo esquema de gobernanza, proceso establecido en la Ley 3058 y que quedó estancado tras la crisis de gobernabilidad que originó la renuncia del presidente Carlos Mesa.

Por otro lado, con el Decreto Supremo 28701, Bolivia ganó más en la dimensión política y simbólica antes que en la económica. Le permitió cambiar el modo de gobernanza sobre los recursos naturales no renovables en Bolivia y recuperar el control legal del gas natural y petróleo con mucha fuerza. Pero no tuvo ninguna repercusión positiva en el Tesoro General de la Nación. Lo que realmente generó ingresos para el Estado fue el IDH, aprobado con la Ley 3058, y que se incrementó por el aumento de volúmenes de exportación y por el precio internacional.

Sin embargo, el Decreto Supremo 28701 sí benefició las arcas de YPFB, que no tenía ingresos. Pero este aumento de recursos económicos no formó parte de un proceso de fortalecimiento integral de la compañía, que le permita potenciarse realmente. Se le dio ingresos, pero sin los controles adecuados para evitar la discrecionalidad en el uso. Tampoco se fortaleció su planta de profesionales técnicos; al contrario, se la debilitó probando suerte con la designación de dirigentes políticos cercanos a la cúpula de gobierno en puestos ejecutivos que requieren de personal altamente competitivo y especializado en la materia. Pero además se le restó fortaleza al pagarles salarios bajos, que fomentan la migración de profesionales hacia otras compañías mejor remuneradas.

Se observa también que el gobierno aún no logra convivir con los diferentes sectores que están dentro de él. Al principio, logró mucha fortaleza al conciliar las diferentes visiones de un pequeño grupo político-técnico y bajo una lógica común de lo adecuado emitir un decreto que cambiara el modo de gobernanza sobre los hidrocarburos. Sin embargo, con el tiempo esta virtud se diluyó y amplificó las pugnas internas que impiden implementar objetivos comunes en el área.

Por otro lado, se reafirmó que la penetración de lo global persiste y que los hidrocarburos son esenciales en las cuentas públicas bolivianas, y ahora con más razón que antes, para cumplir los compromisos sociales adquiridos por el presidente Evo Morales. No obstante, las nuevas inversiones extranjeras en Bolivia están condicionadas a un trato más equitativo por parte del Estado.

CAPÍTULO IV

LA NACIONALIZACIÓN PACTADA

La emisión del Decreto Supremo 28701 marcó el inicio de un nuevo modo de gobernanza sobre los hidrocarburos en Bolivia. Pero su característica intervencionista, basada en el uso de la fuerza pública, generó efectos en la relación entre el Estado y los actores económicos no gubernamentales y los regionales/globales que lo presionan desde afuera y desde arriba. En este capítulo se analizará en qué medida cambiaron esas relaciones respecto al modelo de co-gobernanza vigente hasta antes de 2005.

La nueva alianza con las empresas petroleras

En vista de las limitaciones que tiene el Estado para gobernar por sí mismo el sector de hidrocarburos, dada la alta dependencia económica de las cuentas públicas con respecto a este rubro, la sostenibilidad de los compromisos políticos con la población y la debilidad institucional en el sector petrolero, el Poder Ejecutivo tuvo que flexibilizar su instrumento de intervención y adaptarlo a las presiones de los actores de afuera (las empresas) porque ellos tienen el personal, la tecnología y el capital necesarios como para garantizar la sostenibilidad de la industria y para solventar los ingresos requeridos que ayuden a cumplir el plan de gobierno y las políticas ofrecidas en campaña.

El gobierno de Evo Morales se vio obligado a adaptar su política a las presiones regionales/globales y de las empresas petroleras. Y así, aplicar una nacionalización atípica, de carácter moderado, que aumente los ingresos para el Estado, pero que no confisque los activos a las compañías para que puedan seguir operando en el país mientras la empresa estatal logra hacerlo por sí misma. A todo esto se denomina Nacionalización Pactada.

Existe una admisión por parte del Estado de que no tiene la capacidad suficiente como para afrontar solo la complejidad, la dinámica y la diversidad (Kooiman, 1993:2-8; 2006), que es inherente al ámbito de los hidrocarburos, situación que lo pone en un alto grado de interdependencia respecto de otros actores. Por eso, el gobierno optó por aplicar una nueva forma de interacción más amplia, pero en el marco del modo de gobernanza jerárquico, donde el Estado tenga predominio y los actores económicos una participación activa.

Bajo estos criterios, la administración de Morales firmó acuerdos con la consigna de “queremos socios y no patrones”, en alusión a que las compañías ya no controlan la propiedad de los hidrocarburos, pero pueden seguir trabajando en el país.

La flexibilización de la medida fue bien recibida por las compañías del sector. Para el presidente ejecutivo de BG, José Magela, quien además es Presidente de la Cámara Bolivia de Hidrocarburos --organización que agrupa a las multinacionales que operan en el país--, la predisposición del gobierno de trabajar de forma coordinada con las empresas es una importante muestra de apertura.

El presidente Evo Morales es inteligente, es tremendamente inteligente para saber que la manera que hizo la nacionalización [de admitir socios] era probablemente la única manera de hacerla y de que funcionara. Probablemente, si hubiera nacionalizado de manera radical, la nacionalización hubiera fracasado otra vez. Sería la tercera nacionalización fracasada de Bolivia. Todavía no es un éxito, pero ya hubiera podido fracasar (Magela, entrevista, 2010).

La adaptación del Estado a las nuevas condiciones de interacción se expresó en los nuevos contratos que YPFB y las compañías suscribieron seis

meses después de emitido el decreto¹²³. Éstos eran una especie de técnicas reglamentarias-fiscales (Le Gales y Lascoumes, 2007:4), que dieron viabilidad al Decreto 28701. Los acuerdos se firmaron entre el 28 y el 30 de octubre de 2006 en dos actos que se realizaron, siguiendo con la intencionalidad simbólica del gobierno, en el auditorio del Palacio de Comunicaciones de La Paz, donde 10 años antes se pactaron los contratos de capitalización (Foto N.º 2). La idea era mostrar el fin de ese proceso y el inicio de otro (Morales Olivera, entrevista, 2010).

El contrato de operación que se firmó es un modelo híbrido (Medinaceli, 2007:87). Resulta de la combinación de los contratos de riesgo compartido, que permiten que las empresas recuperen su inversión, y de los de operación, que establecen que el Estado –como nuevo dueño- paga los impuestos (IDH y regalías) y además reconoce una retribución a la petrolera privada por prestar sus servicios una vez que el campo empiece a producir gas natural o petróleo.

Los cambios en la repartición de la ganancia y las auditorías

Uno de los cambios más importantes en las relaciones entre el Estado y los actores económicos luego del Decreto Supremo 28701 se expresó en la repartición de la ganancia. En el esquema tributario del decreto, el Estado se beneficiaba en los campos grandes con las regalías, el IDH, el 32% adicional para YPF, además de otros tributos de ley (IUE, IT, ITF) y la petrolera se quedaba con el resto (Gráfico N.º 11). En cambio, los contratos de operación suscritos luego de la negociación incorporan dos nuevas herramientas fiscales (Lascoumes y Le Gales, 2007:4), denominadas “costos recuperables” e “Índice B”, que modifican las relaciones económicas y políticas entre las empresas petroleras y YPF, para lograr una relativa convivencia entre las partes (Gráfico N.º 12).

123 El decreto estableció un plazo de 180 días para llegar a acuerdos con las empresas, pero Ortiz (2006) aseguró que los contratos se concretaron días después de la firma de los documentos en el acto oficial del gobierno.

Gráfico N.º 11 Esquema del aporte estatal de las empresas que operan en San Alberto y San Antonio (**)

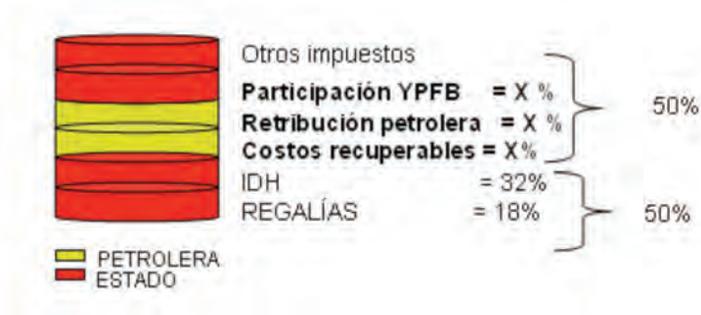


Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto Supremo 28701.

(*) Los otros impuestos son el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (12,5%) Impuesto a las Transacciones (IT) e Impuesto al Valor Agregado (IVA).

(**) En los otros campos de gas y petróleo de Bolivia el esquema era el mismo que en éstos, salvo que no realizaban un aporte adicional para YPFB.

Gráfico N.º 12 Contratos de Operación



Fuente: Elaboración propia con datos de los contratos de operación

Los costos recuperables son todos los costos incurridos y reportados por el Titular [la petrolera] y que fueron aprobados por YPFB conforme al Procedimiento Financiero Contable (YPFB, Petrobras y Total, 2006). Entre ellos están: la amortización de inversiones, el pago de impuestos y tasas¹²⁴ aplicables a las operaciones petroleras —sólo se considera el IT, el ITF y el IVA —, las compensaciones o indemnizaciones a pueblos indígenas, los gastos para la protección del medio ambiente, la contratación de abogados salvo para arbitrajes, y las pólizas de seguro, entre otros (YPFB, Petrobras y Total, 2006). A eso se suman los costos de personal (salarios, bonos, primas y capacitación de los trabajadores que se dedican exclusivamente a las operaciones definidas en el contrato), de movilización y desmovilización de personal, de transporte y de servicios.

El Estado sólo reconoce esos costos si las empresas están en la etapa de desarrollo de campos y producción de gas natural. No los valida durante la exploración y búsqueda de nuevos yacimientos. En otras palabras, mientras no haya una declaratoria de comercialización, la compañía asume todos los costos.

Sin embargo, la creación de los costos recuperables y el pago de los gastos operacionales a las empresas petroleras es un avance considerable en relación al Decreto Supremo 28701 que, en una visión cerrada, imponía una alícuota fija a la empresa privada sin tomar en cuenta sus costos. La incorporación de esta herramienta fiscal es un tácito reconocimiento que el Estado boliviano no puede estar aislado de la dinámica de la industria de los hidrocarburos y que necesita garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

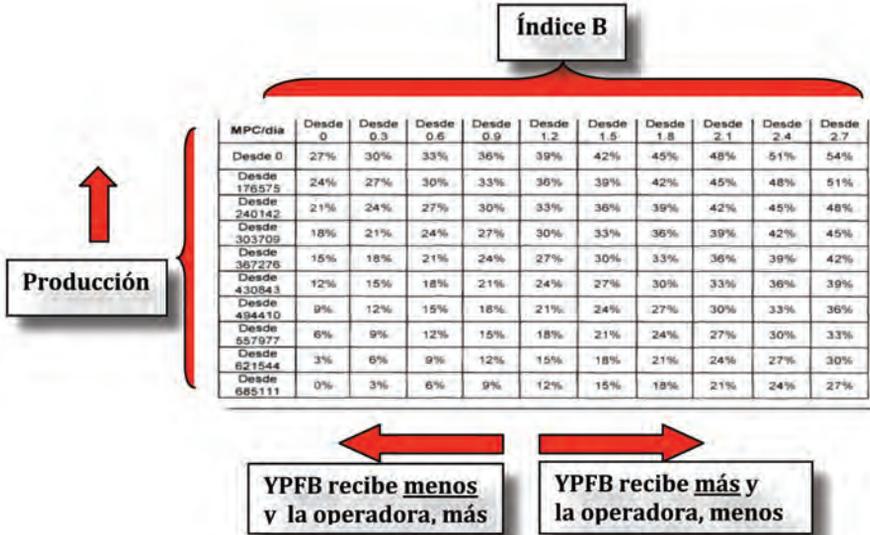
124 Según el numeral 4.1.6. del Anexo D de los contratos de operación, referido al “Procedimiento contable y financiero”, los únicos impuestos que se exceptúan de los costos recuperables son el IDH, las regalías, las participaciones y el IUE. Tampoco está el IRUE. Morales Olivera, en una explicación que dio en el Senado Nacional el 23 de marzo de 2007, aseguró que estos dos últimos no son incluidos como costos de operaciones petroleras porque son tributos “posteriores emergentes a las operaciones petroleras”.

La segunda herramienta fiscal que cambia la repartición de la ganancia entre el Estado y las compañías es el Índice B¹²⁵, que es un porcentaje que mide la relación entre ingresos y egresos del operador durante el contrato (30 años) para establecer el flujo de inversiones y su recuperación en el tiempo. Sirve para calcular mensualmente cuánto de la ganancia le corresponde a YPFB (participación) y cuánto a la compañía (retribución)¹²⁶. El porcentaje es variable para ambas partes y se mide de acuerdo con una tabla anexada a cada contrato. Si el Índice B estimado coincide con los valores establecidos en el lado izquierdo del cuadro, las empresas ganan más y YPFB, menos; en cambio, cuando su valor se asemeja a los del lado derecho, la relación es inversa (Diagrama N.º 1).

125 El Índice B resulta de la división entre la depreciación acumulada y la inversión acumulada. El modelo del contrato de operación boliviano fue inspirado en el Factor R, usado en la industria petrolera y en el sistema cubano de tablas y variación de participación de acuerdo a niveles de producción. “En el mundo, el sistema de tablas es inverso al boliviano, mientras más produce la empresa, más se le cobra” (Morales Olivera, entrevista, 2010).

126 Después de que YPFB, como dueña de los hidrocarburos, paga los costos recuperables a la empresa privada sobre el valor restante --que es la utilidad del negocio-- recién se calcula la participación para Yacimientos y la retribución para la compañía.

Diagrama N.º 1
Índice B: Participación para YPFB para precios bajos ⁽¹²⁷⁾
Campo San Alberto



Fuente: Elaboración propia con datos de YPFB, Andina, Petrobras y Total (2006). “Anexo F: Retribución al Titular”. En el Contrato de Operación del campo San Alberto.

Mientras más invierten [las petroleras], al principio reciben más [ingresos]. Se les da un pago más alto para que puedan recuperar su inversión. Entonces, como aumenta más la producción, las operadoras se ubican al lado izquierdo de la tabla. Pero como reciben más ingresos, también más rápido amortizan su inversión y así, más rápido pasan al lado derecho, donde reciben menos y YPFB, más (Morales Olivera, entrevista, 2010).

127 Son considerados precios bajos todos aquellos que llegan hasta 2,65 USD/MMB-TU (dólares por millones de unidades térmicas británicas) en el punto de fiscalización.

La participación variable que ofrece el Índice B es otro cambio importante con relación al Decreto 28701, que otorgaba a YPFB un porcentaje fijo de 32% sobre las ganancias obtenidas en los megacampos San Alberto y San Antonio y a las empresas, un 18%. Como en el nuevo escenario el porcentaje de beneficios es versátil para las partes, se abre la posibilidad de que la petrolera estatal reciba hasta tres veces la proporción que percibía en San Alberto, pero también cabe el riesgo de que no obtenga nada. Todo depende del nivel de inversión que realicen las operadoras y del precio del gas, calculado en el punto de fiscalización¹²⁸.

El precio del gas de Bolivia se establece en función de una canasta de *fuel*¹²⁹, que fluctúa según a los movimientos internacionales, por lo cual es susceptible de subir o bajar. Frente a esto, los nuevos contratos incorporan dos tablas con porcentajes del Índice B para escenarios de precios bajos y altos, y así evitar *shocks* (Diagrama N.º 1). Esto demuestra la flexibilidad de este indicador para adaptarse a presiones externas como internas¹³⁰ (volumen de producción y garantiza una tasa retorno al capital privado).

Esa característica es otra nueva virtud respecto de la tasa fija del Decreto Supremo 28701 que, por ser un valor estable, “no ayudaba a mitigar el riesgo de precios [y], por el contrario, lo acentua[ba]” más y perjudicaba a las compañías: en caso de que los precios hubiesen bajado, el porcentaje de participación estatal se habría mantenido, mientras que el de la empresa habría disminuido, haciendo inviable su negocio (Medinaceli, 2007:17).

Es importante destacar también que en la nueva relación de los actores, pese a la variabilidad de los porcentajes, YPFB percibirá una

128 Ver glosario

129 El precio del gas en el contrato con Brasil está asociado al fuel oil, mientras que en con Argentina al fuel oil y al diesel.

130 La fórmula de ese indicador considera que las nuevas relaciones del Estado con las empresas devienen de un proceso histórico, en el que las compañías ya invirtieron parte de sus compromisos y ahora deben completarlos hasta la terminación del contrato, en el año 2036; y garantizar la producción de hidrocarburos. El Índice B busca que las compañías inviertan en el país, porque este sector es una industria costosa y el Estado boliviano no puede asumirlo solo.

menor participación que las compañías privadas en las utilidades de los megacampos, tanto en escenarios de precios bajos como altos (Tablas N.º 5 y N.º 6). En el primer caso, las concesionarias de San Alberto y San Antonio se llevan un porcentaje de ganancia máximo de 95% y 100%, respectivamente, mientras que Yacimientos sólo puede aspirar a un techo de 54% y 59%. En el segundo caso, la tendencia es similar¹³¹.

Tabla N.º 5
Participación de los beneficios en el megacampo San Alberto

Precios bajos		
Actor	Lo mínimo	Lo máximo
YPFB	0%	54%
Empresa	46%	100 %

Precios altos		
Actor	Lo mínimo	Lo máximo
YPFB	7%	98%
Empresa	2%	93%

Tabla N.º 6
Participación de los beneficios en el megacampo San Antonio

Precios bajos		
Actor	Lo mínimo	Lo máximo
YPFB	5%	59%
Empresa	41%	95%

Precios altos		
Actor	Lo mínimo	Lo máximo
YPFB	2%	96%
Empresa	4%	98%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo F de los contratos.

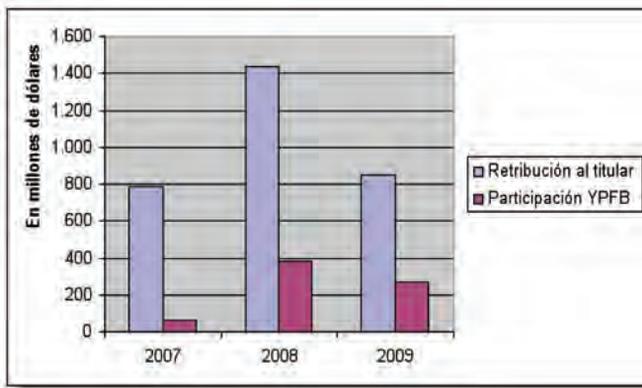
Con esa distribución favorable a las compañías privadas, el Estado busca otorgarles mayores ganancias para incentivar la producción en los reservorios que abastecen el consumo de Brasil, para “garantizar la sostenibilidad de la industria en el país” (Morales Olivera, 2007) y para mantener la gobernabilidad interna. Esto último es importante,

131 Las regalías y el IDH son ingresos brutos, a diferencia de la participación de YPFB, que se calcula sobre las utilidades (es decir, después de descontados los gastos). Por esta característica, no se deben sumar los tres porcentajes, ya que se miden de forma diferente.

tomando en cuenta que con los ingresos percibidos por la venta de gas a Brasil, el gobierno de Evo Morales entrega recursos a múltiples actores sociales a través de regalías, IDH y bonos.

Conforme a esa lógica, en los últimos tres años, YPFB recibió menos de la mitad de los beneficios que percibieron las empresas contratistas, con el fin de alentarlas a invertir más en el país (Gráfico N.º 13).

Gráfico N.º 13
Evolución de los beneficios para las partes (mayo-diciembre) (*)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Retribución de YPFB. Información Institucional Gerencia Nacional de Programas de Trabajo (2009).

(*) Información preliminar sujeta a reliquidación.

Por otro lado, el Índice B tiene una visión amplia y va más allá del Decreto 28701, que sólo modificaba las ganancias de los campos grandes. Ahora se aplica también a las utilidades de los campos medianos y pequeños¹³² (Tabla N.º 7 y N.º 8), pero existe una diferencia sustancial en relación con los primeros. Los campos pequeños como Bermejo, operado por

132 Se consideran campos de gas pequeños a aquellos que tienen una producción mensual promedio de 35.000 barriles equivalentes de gas natural, condensado y gasolina natural (Decreto Supremo 28984, del diciembre de 2006).

Pluspetrol, o Porvenir, de Vintage, no tienen dos tablas para precios, sino una sola. Lo mismo pasa con un reservorio mediano como Río Grande, que es manejado por Andina. Eso quiere decir, que no tienen un comodín para afrontar eventuales *shocks* externos como las grandes.

Tabla N.º 7
Participación de los beneficios en campos pequeños

Bermejo			Porvenir		
Actor	Lo mínimo	Lo máximo	Actor	Lo mínimo	Lo máximo
YPFB	4%	35%	YPFB	0%	36%
Pluspetrol	65%	96%	Vintage	64%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo F de los contratos

Tabla N.º 8
Participación de los beneficios en un campo mediano

Río Grande		
Actor	Lo mínimo	Lo máximo
YPFB	1%	32%
Pluspetrol	68%	99%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo F de los contratos

Pero en cuanto a la repartición de la ganancia, la tendencia se mantiene. La retribución de las petroleras que tienen actividades en los campos medianos y pequeños es mayor que la participación de YPFB. Sin embargo, depende de la inversión que la compañía realice para lograr esos niveles de beneficio y el tiempo en el cual los perciba.

Los contratos establecen también subvenciones a los campos considerados marginales o que están en declinación¹³³ y a los campos pequeños. Esto con el fin de garantizar la producción de combustibles

133 Que ya han producido el 90% de su potencial.

líquidos (gasolina y diésel), que se encuentran en estos reservorios y de los cuales es deficitario el país.

No obstante, una de las debilidades del modelo boliviano es que “no obliga a las empresas a invertir” y que el Estado está condicionado a su ritmo de desempeño (Hernández, entrevista, 2010), establecido en los programas de trabajo que presentan las multinacionales. En contraparte, YPFB tampoco les garantiza la recuperación de sus inversiones en exploración, en caso de que los campos no den resultados positivos. El riesgo lo asume la compañía. Es decir, ambos ceden de alguna forma.

La incorporación de los costos recuperables y el Índice B en los nuevos contratos es una muestra de cómo el Estado tuvo que adaptarse a la dinámica, a la complejidad y a la diversidad de la industria boliviana de hidrocarburos sin dejar de ser fuerte, y más al contrario, llevando adelante el control pleno de la gestión, gracias a la recuperación de la propiedad del recurso. Así lo confirma el ex presidente de YPFB Guillermo Aruquipa:

La extrema derecha y la extrema izquierda cuestionaron al Presidente. Querían que se echen a patadas a las empresas, pero el Presidente entendiendo la globalización económica, el país no puede ser aislado, lo que hizo es dar la seguridad jurídica [para] que vengan a ganar. Lo que significa ‘ser socio y no patrón’ es que cualquier ciudadano boliviano o extranjero tiene que ganar, pero no aprovecharse de eso y ser propietario de los hidrocarburos (Aruquipa, entrevista, 2010).

Según las proyecciones de los nuevos contratos, la participación del Estado (*government take*) en el campo San Alberto llegará al 98%. Es decir que de cada 100 dólares que se generen, 98 se quedarán en el país y 2 beneficiarán a Petrobras, que extrae el gas natural del subsuelo. En el peor de los casos, durante la primera parte de la explotación, lo mínimo que el Estado podría recibir es el 50% por concepto de IDH y regalías, pero de ahí en adelante irán aumentando sus ingresos hasta sobrepasar el 90% (Morales Olivera, entrevista, 2010).

Pese a ese elevado porcentaje estatal, la tasa interna de retorno de las empresas es de alrededor del 12% y no les genera pérdidas, por lo cual las empresas decidieron quedarse en Bolivia (Chopitea, entrevista,

2010). La Cámara de Hidrocarburos corroboró esto. Dijo que la negociación les dejó un margen de ganancia que todavía les hacía atractivo el negocio. “Las compañías tenían dos opciones: aceptaban el proceso o se iban a las cortes [de arbitraje internacional]. Para que yo esté de acuerdo con el proceso, tengo que ver algún futuro en ese proceso, caso contrario, me voy. Y eso fue lo que hicimos” (Magela, entrevista, 2010).

Magela admitió que los mecanismos de negociación propuestos por YPFB son buenos y viables, pero sólo para los campos grandes y en un primer momento, y que a la larga no son sostenibles y deben cambiarse. “Tienen que ser revisados a la luz de la realidad, no a la luz de la ganancia de los privados ni a la luz de la ganancia del Estado, sino a la luz de la realidad” porque si no, advierte que no habrá nuevas inversiones en exploración en Bolivia, especialmente en campos medianos y pequeños (Magela, entrevista, 2010).

El otro cambio importante en la relación del Estado y los actores económicos, vinculado a la determinación de la ganancia, se expresó en las auditorías. El Decreto 28701 exigió la realización de estudios técnicos y financieros a cada campo petrolero y de gas con el fin de establecer las inversiones, las amortizaciones, los costos operativos y la rentabilidad obtenida por las multinacionales durante el periodo de la capitalización. Los resultados de estos análisis tenían que ser la base para definir las condiciones económicas finales de ambas partes en los nuevos contratos.

Sin embargo, el decreto no otorgó recursos económicos al Ministerio de Hidrocarburos para que llevase adelante este proceso, motivo por el cual se atrasó en su realización¹³⁴. Las auditorías iniciaron a mediados de julio, es decir, a tres meses de que venciera el plazo de negociación con las compañías, pero como los resultados no estaban listos dentro de ese periodo, YPFB tuvo que flexibilizar su posición coercitiva y no presionar a las compañías para lograr que se queden en el país.

134 Según el ex ministro Soliz, las fallas para la culminación de las auditorías nacieron en el mismo Decreto Supremo 28701, que daba órdenes pero no otorgaba recursos económicos para cumplirlas. Por eso, tuvo que tramitar un proyecto de ley para disponer del dinero que la Superintendencia de Hidrocarburos percibía por multas a las petroleras para contratar a los consultores. El proceso de designación tardó y a eso se suma que las compañías se resistían a dar información cuando se les solicitaba.

Por esa razón, se decidió seguir adelante con la negociación y admitir las cifras de inversiones que presentaron las empresas, en vista de que Yacimientos estaba en “la dramática situación de no tener ninguna cifra utilizable [y] no tenía un historial de las inversiones de las petroleras” (Morales Olivera, entrevista, 2010). Pero el compromiso era revisarlas después con el Estado (Arequipa; entrevista, 2010; Hernández, entrevista, 2010; Morales Olivera, entrevista, 2010).

Este tema despertó pugnas internas en el gobierno, principalmente, entre el grupo de los “histórico-nacionalistas” y los “técnico-intelectuales”. Los primeros tenían a su cargo la realización de las auditorías, pero como sabían que no iban a cumplir los plazos previstos por el decreto pidieron una ampliación de 60 días, lo cual implicaba extender también el tiempo de negociación con las compañías (Soliz, 2007). Sin embargo, los del segundo grupo se opusieron a esta posibilidad y decidieron cerrar el trato con las cifras de las petroleras. Pero para no generar problemas, conciliaron números después. Allí encontraron que las compañías figuraban como capital e inversión, gastos personales que no estaban relacionados con el sector ni mucho menos con las operaciones en el campo.

Cuando conciliamos [cuentas], me tocó estar a la cabeza de Yacimientos, y vimos que las empresas colocaban las cuotas al Country Club de Santa Cruz, churrascos y cenas. Todo eso figuraba como inversión. [Por eso] sólo se reconocieron alrededor de 3 mil millones de dólares, nunca los 5 mil millones de dólares [que declaraban], cerca de 2 mil millones fueron descontados (Arequipa, entrevista, 2010).

Sin embargo, Enrique Mariaca (2007), coordinador de la Unidad de Fiscalización, Seguimiento y Control (UFSC) del Ministerio de Hidrocarburos y responsable de las auditorías encomendadas por el Decreto 28701, aseguró que los hallazgos que presentó el otro grupo del gobierno se quedaron cortos en relación con los resultados del equipo de consultores que dirigió. El análisis, cuyo informe final entregó en abril de 2007, encontró que la inversión realizada por las compañías petroleras llegó a 2.283 millones de dólares y no a los 3.048,5 millones que acreditaron las compañías. La diferencia es de 765,5 millones de dólares (Tabla N.º 9).

Tabla N.º 9
Inversiones de las petroleras en la época de la Capitalización
Según UFSC

Empresas	Según compañías	Ajustada UFSC	Amortización	Saldo por pagar
1. Petrobras (San Alberto)	342,83	284,00	34,14	249,86
2. Petrobras (Sábalo)	342,94	268,76	40,74	228,02
3. Repsol YPF (Margarita)	199,10	163,62	8,47	155,15
3.1. Repsol Bloque Mamoré	356,14	292,68	106,11	186,57
3.2. Repsol Bloque Monteagudo	32,76	26,92	22,42	4,5
3.3. Repsol Bloque Cambeiti	1,21	1,21	0	1,21
4. Total (Itaú/Incahuasi)	230,99	182,57	0	
5. BG Bolivia (6 campos)	114,01	72,86	35,41	37,45
6. Petrobras Energía (Colpa-Caranda)	92,04	66,79	54,38	12,41
7. Vintage (Naranjilla y 5 campos)	106,10	67,21	23,64	43,57
8. Pluspetrol (Madrejones y 7 campos)	250,57	227,19	38,09	189,10
9. Chaco	375,85	284,57	98,60	185,97
10. Andina S.A.	273,61	71,10	25,10	46,00
11. Transredes S.A.	330,35	274,12	55,59	218,53
TOTAL MMS	3.048,50	2.283,60	542,69	1.558,34

Fuente: UFSC.

Otro de los aportes más llamativos de las auditorías de los “histórico - nacionalistas” es que aseguraba que la utilidad del campo San Alberto llegaba a 418 millones de dólares y que, usando los mismos recursos, el gobierno podía pagar la inversión total de 284 millones de dólares que realizó Petrobras y, por consiguiente, el Estado tenía vía libre para “nacionalizar la concesión” del yacimiento de gas más importante del país con el esquema tradicional de apropiación de activos (Imagen N.º 1).

No obstante, con el fin de defender las negociaciones ya realizadas con las petroleras, el vicepresidente Álvaro García Linera y el ministro Carlos Villegas criticaron esos estudios, aseguraron que estaban “mal hechos” y que no tenían los respaldos suficientes. Pero Mariaca (2007)

replicó que ése era sólo un pretexto para favorecer a las petroleras y no aplicar una nacionalización plena, como exigía el pueblo.

Independientemente de ambas posiciones, el gobierno jamás publicó los resultados de ninguna de las dos auditorías, pese a los constantes pedidos de la prensa, de los sectores sociales e incluso de la misma UFSC. Mariaca difundió sus datos pese a las objeciones de Villegas con el fin de que la opinión pública los conozca. Los resultados de estos estudios son claves porque a partir de ellos se calcula la retribución futura de las multinacionales.

Imagen N.º 1 Cálculo de la rentabilidad del campo San Alberto

1ª ETAPA 1998 – 2006 (Auditoria Petroconsult)	MM\$us
INVERSION	284,00
INGRESOS	1.072,30
EGRESOS	582,31
- Amortización	34,14
- Tributación	294,84
- Costo Operativo	253,33
Utilidad Bruta	489,99
Impuesto a las Utilidades pagado por Petrobras	71,16
UTILIDAD NETA	418,83
Rentabilidad Total %	39,06
- Saldo (Utilidad Neta - Inversión)	134,83
- Saldo + Amortización	168,97
RENTABILIDAD PETROBRAS %	15,76

2da. ETAPA ABRIL 2006 – ABRIL 2007	MM\$us
Ingreso Gas	651,29
Ingreso Petróleo	105,70
TOTAL INGRESOS	756,99
EGRESOS	200,45
Pago de la INVERSION	96,67
COSTO OPERATIVO	84,44
RENTABILIDAD, 20% sobre inversión	19,33
TOTAL APOORTE para PETROBRAS	200,45
Participación PETROBRAS %	26,48
Participación ESTADO %	73,52
Nota: Se Nacionalizará AL PAGARSE todas las Inversiones	
<i>En resumen, Petrobras tendría una participación de 26.47% y la del Estado sería de 73.53%; Con una inversión de 96,67 M\$us para completar el desarrollo, un Costo Operativo de 84.44 M\$us, los que serían pagados más una rentabilidad del 20% sobre la inversión.</i>	

Fuente:UFSC

La negociación diversa y el fortalecimiento dinámico de YPFB

Como el sector petrolero es muy diverso y cada empresa es diferente, YPFB utilizó tres modelos de contratos en la negociación: el “duro”, el “intermedio” y el “blando”. La diferencia estaba en los ítems que se reconocían como costos recuperables (gastos operativos en los que incurría la empresa)¹³⁵.

Para conseguir que todas las compañías privadas del *upstream* firmaran los acuerdos, el Estado aplicó una estrategia de negociación tipo “anzuelo”, es decir, que primero logró un convenio con una compañía del grupo de las “grandes” (Total E&P) para luego atraer al resto de las empresas “más chicas” (Villegas, 2007). Además, la delegación boliviana empezó a negociar con el modelo “duro” con la expectativa de cerrar el contrato con el modelo “intermedio”.

Después del análisis, Petrobras aceptó el modelo más fuerte, pero esto duró poco, ya que Repsol YPF, su socia en el campo San Alberto, le comentó que ella firmó un contrato más flexible con YPFB. Frente a esta situación, la compañía brasileña exigió a Bolivia un trato similar y el equipo boliviano tuvo que ceder y, finalmente, pactar bajo la modalidad intermedia, como estaba previsto.

Al principio, el modelo boliviano del contrato de operación generó dudas en las empresas. Total E&P envió el documento a sus expertos en acuerdos de operación, pero luego éstos lo devolvieron asegurando que no era un modelo clásico de ese estilo; después lo envió a los especialistas en acuerdos de producción compartida, que también lo entregaron y finalmente a los de asociación, quienes de igual forma tenían dudas. “La Total tardó, pero logró entender bastante bien el modelo y las otras empresas, entendiendo bien o no el modelo, firmaron por la fuerza de la negociación” (Morales Olivera, entrevista, 2010).

La compañía francesa fue la primera en firmar, el 27 de octubre de 2006, junto con Vintage, con la que se firmó un contrato de tipo “blando”. Al día siguiente siguieron el mismo procedimiento las otras

135 El uso de estos tres modelos causó una confusión en el equipo legal de YPFB, que generó errores en los contratos petroleros y en el trámite de su formalización. Para aclarar el embrollo fueron citados al Congreso a dar explicaciones las principales autoridades del sector al igual que los ejecutivos de las petroleras.

compañías. Una de las últimas en firmar fue Petrobras, cuyo representante rubricó el pacto con YPFB veinte minutos después de vencido el plazo establecido por el Decreto 28701.

Como parte de todo este proceso dinámico de suscripción de contratos y de adaptación al nuevo modo de gobernanza jerárquica, la empresa estatal empezó un plan para fortalecerse. Lanzó un proyecto para constituirse en una compañía corporativa, que articule todas las ex empresas capitalizadas y privatizadas que fueron recuperadas por el Estado a través de sus reformas, ocurridas entre 2006 y 2010¹³⁶. Entre ellas figuran YPFB Andina y YPFB Chaco, en el *upstream*; YPFB Transporte (ex Transredes), YPFB Refinación (ex Petrobras Refinación), YPFB Logística (ex Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia dedicada al almacenaje) y YPFB Aviación (ex Air BP proveedora de combustibles para naves).

El fortalecimiento de la estatal será todo un proceso, tomando en cuenta que debe resolver los arbitrajes que muchos de los ex dueños de las firmas nacionalizadas iniciaron a Bolivia, que se necesita armonizar los modelos de gestión entre una empresa y otra (las compañías tienen estándares internacionales a los que se debe adaptar la casa matriz) y equiparar los salarios, ya que en las subsidiarias pagan más que en la principal (Zárate, entrevista, 2010).

Por otro lado, el gobierno aprobó el Decreto Supremo 29130, el 13 de mayo de 2007, a través del cual declaró la entrega de 33 áreas reservadas para YPFB tanto en la zona tradicional como en la que no tradicional (Mapa N.º 1) con el objetivo de que pudiese explorar hidrocarburos. Adicionalmente, le autorizó conformar sociedades anónimas mixtas para realizar operaciones. De esa forma, se asoció con Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) para conformar la compañía YPFB Petroandina S.A.M., en la que la empresa boliviana tiene el 50% más uno de las acciones. Y para que pudiese realizar sus actividades se le asignó las áreas tradicionales Tiacia, Aguaragüe Norte, Aguaragüe Sur A, Aguaragüe Sur B, Iñau e Iñiguazu, donde se pretende invertir 646,1 millones de dólares, y las no

136 El Estado recuperó el control de esas otras compañías a través de sucesivos decretos supremos de compra de acciones que, en ciertos casos, derivaron en arbitrajes, como con BP y Amoco, en el caso de Chaco; y Graña y Montero, en el caso de CLHB.

tradicionales, especialmente, ubicadas en La Paz y Beni, de Lliquimuni, Madidi, Chepite, Sécore y Chispani, donde se prevé inyectar 242 millones de dólares hasta el año 2015 (YPFB, 2009: 74).

En el Plan de Inversiones de YPFB Corporación 2009-2015 se plantea transformar a la compañía en una entidad altamente competitiva, capaz de atender las demandas interna y externa de hidrocarburos, invertir en proyectos en toda la cadena productiva, maximizar los ingresos de los bolivianos en el marco de una gestión eficaz y transparente. Para esto, YPFB casa matriz se encuentra realizando un diagnóstico interno y de sus subsidiarias con el fin de elaborar luego un Plan Estratégico Corporativo para los próximos 20 años (YPFB, 2009).

YPFB Corporación prevé también impulsar su transformación en el corto plazo con recursos propios (contaba con 1.860 millones de dólares hasta el 2009) y con el crédito de un millón de dólares que le dio el Banco Central de Bolivia, autorizados mediante ley, para el financiamiento de proyectos en producción y transporte de hidrocarburos, industrialización del gas natural y la construcción de una planta de separación de combustibles líquidos en el Chaco (YPFB, 2009:23).

Para una empresa que se está levantando nuevamente es clave la formación de capital humano especializado en el área. Por eso se incorporaron varios cursos para el personal técnico y administrativo. Entre ellos estaban: Diplomado en Gestión de la Industria Hidrocarburífera, MBA en Petróleo y Gas Natural, Diplomado en Contabilidad Petrolera, Capacitación en Contratación Petrolera, Ley del Funcionario Público y Responsabilidad de la Función Pública, Evaluación de Proyectos en Hidrocarburos, Protección Catódica, y Principios de Geofísica-Sísmica, entre otros. Según datos de YPFB, a octubre de 2010 se beneficiaron 1.155 personas con estas iniciativas.

Sin embargo, una de las grandes debilidades de este proceso es que no se avanzó en la institucionalización de cargos en la empresa, en particular en los puestos jerárquicos. Por ejemplo, en cinco años de vigencia de la reforma del sector de los hidrocarburos no se designó un Presidente Ejecutivo Titular. El artículo 23 de los Estatutos de la compañía manda que la designación sea realizada conforme a mandato constitucional (Decreto 28324, 2005).

De acuerdo con la CPE 2004, en su artículo 62, y la CPE 2009, en su artículo 159, la Cámara de Diputados propone ternas al Jefe de Estado para la designación de los “presidentes de entidades económicas y sociales, y cargos en que participe el Estado, por mayoría absoluta de acuerdo con la Constitución” (CPE, 2009:34). El partido de gobierno, MAS, tiene control de la Cámara Baja, pero el nombramiento del presidente titular de YPFB no ha sido programado con el fin de continuar las designaciones interinas a dedo.

Mientras la compañía de los bolivianos y bolivianas no tenga personal idóneo, en particular en la dirección y gestión, se corre el riesgo de que se cometan equivocaciones en las políticas sectoriales que se impulsan y ponga en peligro el abastecimiento de combustibles en el país, el cumplimiento de los contratos de exportación y la atracción de inversiones, entre otros.

Repercusión económica y con los actores “de arriba”

El mito del desincentivo a la inversión privada

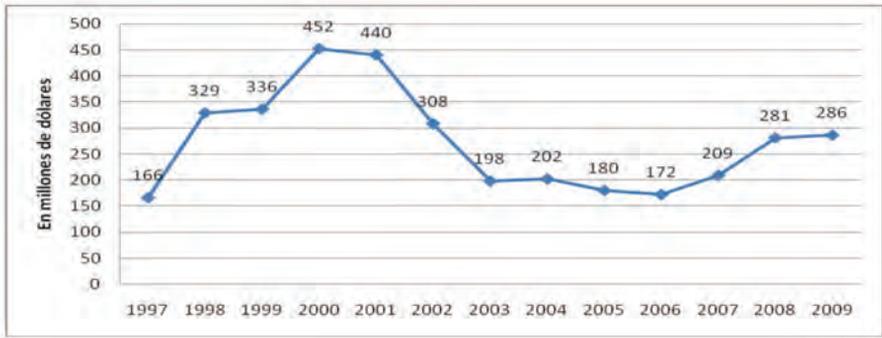
Como dicen Howlett y Ramesh (2003: 105), la principal desventaja de las regulaciones es que con mucha frecuencia distorsionan las actividades del sector privado y promueven ineficacias económicas. Las regulaciones de precio y las asignaciones directas restringen la operación de las fuerzas de la oferta y la demanda y afectan el mecanismo del precio en sociedades capitalistas, causando distorsiones económicas impredecibles en el mercado.

En el caso boliviano, el tema de la inversión es muy sensible. La aplicación del Decreto Supremo 28701 de forma unilateral constituía un instrumento disuasivo para el sector. Por eso, la Cámara Boliviana de Hidrocarburos proyectó para el año 2007 un descenso de los capitales en exploración y explotación con relación al 2006 de 200 millones de dólares a 150 millones (CBH, 2008).

No obstante, de acuerdo con los datos oficiales del Ministerio de Hidrocarburos y cerrados al 2009, las empresas petroleras aumentaron sus inversiones post Decreto 28701, pero principalmente después de los nuevos contratos, de tal suerte que empezó a generarse una ligera reactivación en el sector (Gráfico N.º 14). Éste es un indicador positivo,

tomando en cuenta la brusca caída que tuvo a partir del año 2000, como consecuencia la inestabilidad política y social de la época, el cambio del régimen fiscal en el sector y la falta de nuevos mercados para el gas natural (Magela, entrevista, 2010).

Gráfico N.º 14
Inversiones en exploración y explotación



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hidrocarburos (2010).

Si bien las empresas están invirtiendo un poco más que antes, sólo se están concentrando en la explotación de los campos conocidos y que están en producción, pero no están inyectando capital en el descubrimiento de nuevos yacimientos que aumenten las reservas bolivianas.

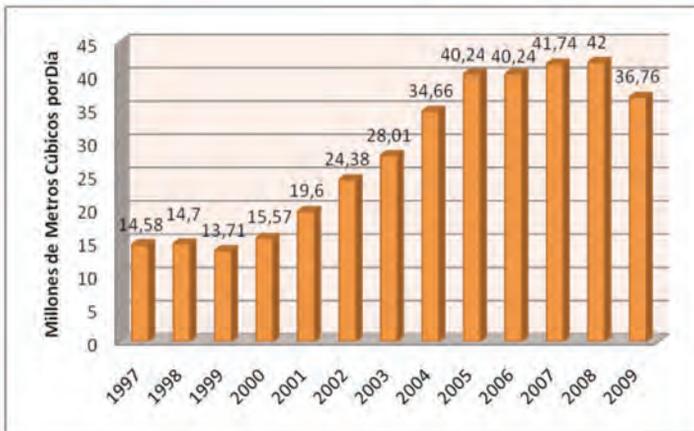
Tabla N.º 10
Reservas de gas natural y petróleo al 1 de enero de 2009

AÑO	GAS NATURAL (TCF)			PETROLEO / CONDENSADO (BBL)		
	PROBADA	PROBABLE	TOTAL	PROBADA	PROBABLE	TOTAL
2005	26,75	22,03	48,78	465,23	391,380	856,605
2006	26,29	22,03	48,32	449,71	391,380	841,089
2007	25,81	22,03	47,84	434,83	391,380	826,207
2008	25,29	22,03	47,32	419,76	391,380	811,144
2009	24,76	22,03	46,79	405,54	391,380	796,917

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Oral del ministro de Hidrocarburos, Óscar Coca, ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores el 20 de mayo de 2009.

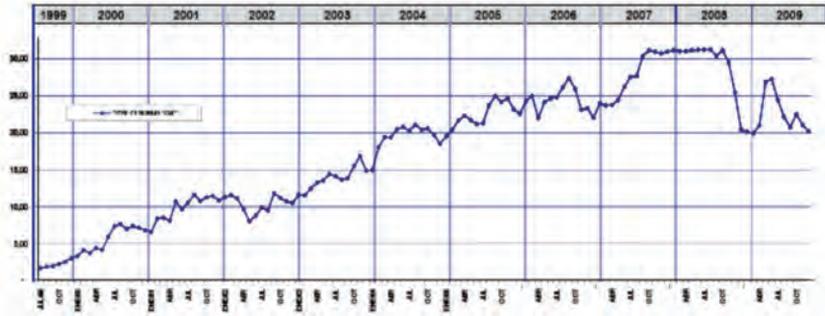
Esa afirmación se puede corroborar también con la producción, que lleva estancada tres años consecutivos, desde el 2005 hasta el 2008. El 2009 finalmente bajó bruscamente (Gráfico N.º15) Como consecuencia de la reducción de la demanda del mercado brasileño (Gráfico N.º 16).

Gráfico N.º 15
Producción de gas natural (producción bruta)



Fuente: Elaboración propia con datos de YPF

Gráfico N.º 16
Evolución de las exportaciones a Brasil



Fuente: YPFB, Informe Técnico enero-diciembre 2009

El Presidente de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos confirmó que las empresas no están interesadas en explorar, sino en explotar. Esto se debe a dos razones. La primera es que el régimen fiscal es muy elevado y la segunda es la incertidumbre política. Es decir, si una empresa que tiene un contrato de exploración y encuentra gas, tiene que volver a llevar el documento al Congreso para su homologación. “Cuando vamos a explorar, puedo ganar o perder. [Por eso] sólo voy a invertir si el potencial de ganar es razonable, caso contrario, no lo hago. No boto mi plata. [Pero] hoy en Bolivia pongo la plata, exploro y no sé si voy a ganar algo porque el contrato tiene que volver al Congreso” (Magela, entrevista, 2010) y allí puede sufrir modificaciones.

Aquello pone en evidencia que pese a los avances, la tendencia de incremento de inversiones aún es incierta. Más si se toma en cuenta que el marco legal de la industria no está completo, lo que genera otra incertidumbre en el sector. El gobierno diseña una nueva ley de hidrocarburos que se adecue al modo de gobernanza vigente, a la Constitución 2009 y a los contratos de operación. Las empresas están a la espera de que se generen nuevos incentivos y no cambios traumáticos que alteren sus relaciones con el Estado, tal como ocurrió antes, cuando sus contratos de riesgo compartido, avalados en el Decreto 24806, fueron sustituidos unilateralmente por la Ley 3058 y el Decreto 28701.

Otro punto de especial interés para las compañías es el descongelamiento del precio del barril de petróleo en el mercado interno. Desde 2004, éste se mantuvo en 27,11 dólares, con el fin de que el litro de la gasolina y del diésel para el consumo local se comercializaran a bajo costo. Sin embargo, ese valor no es rentable para las compañías porque ese mismo barril de crudo en el mercado internacional cuesta tres o cuatro veces más que en Bolivia. En junio de 2008 tocó un precio histórico de 133,93 dólares en Estados Unidos. Pero, por más que las empresas quieran exportar petróleo para satisfacer sus expectativas no pueden porque están obligadas a abastecer primero la demanda boliviana antes que la externa.

El congelamiento del precio del petróleo no sólo afecta a las empresas, sino también al mismo Tesoro General del Estado, que asume el subsidio del diésel y la gasolina, es decir, la diferencia entre el costo interno del producto y el valor internacional del crudo. En 2009, la subvención llegó a los 380 millones de dólares (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008). Y este panorama se vuelve más complejo debido a la limitada oferta de petróleo nacional, que obliga a su importación.

La ratificación de la interdependencia estatal

Además de la negociación sobre la ganancia y las auditorías, que permitió una nueva alianza entre el Estado y los actores no gubernamentales, hubo otros factores que también incidieron en este pacto y que, a su vez, derivaron en la ratificación de la interdependencia regional/global de Bolivia con los países compradores en el marco del nuevo modo de gobernanza. Por un lado, como las reservas de gas de Bolivia ya eran conocidas, las empresas no necesitaban realizar inversiones de alto riesgo para su desarrollo. Por otro, la apertura del mercado argentino para el gas boliviano por 20 años y a mejores condiciones de comercialización.

Como YPF se volvió dueña del gas natural con el Decreto Supremo 28701, acordó un nuevo trato con Argentina: aumentarle los volúmenes de venta de 7,7 MMmcd hasta 27,7 MMmcd y además subirle el precio de 3,4 a 5 dólares por millón de BTU. Según el embajador de Argentina en Bolivia, Horacio Macedo (cuestionario, 2010), este incremento no generó problemas a su país “porque se consideró que en el contexto internacional,

si bien era mayor el precio pagado por el gas boliviano, el mismo permitía la recuperación de la relación bilateral en la materia”.

Argentina no tuvo mayor problema en aceptar los términos del pacto, porque la provisión continua de energía desde Bolivia formaba parte del Plan Energético Nacional “Plan Acción 2004-2008”, que el secretario de Energía Daniel Cameron presentó al presidente Néstor Kirchner para superar la crisis energética (Boletín Energético N.º 12, 2004). Para Bolivia también era conveniente el acuerdo porque, por el aumento del precio, los ingresos fiscales del IDH iban a ser mayores. Así se ratificó la interdependencia mutua de ambas naciones.

En el contrato quedó claramente establecido que el gas natural no podía ser dirigido a Chile, que era comprador de Argentina. Los medios de comunicación de Santiago aseguraron que a este último se le traspasó el incremento de precios de Bolivia para no afectar a sus consumidores locales. Pero Macedo precisó que “la nacionalización del gas en Bolivia no afectó la relación bilateral de Argentina con Chile” (cuestionario, 2010).

Para dar viabilidad al contrato de exportación, YPFB conformó una sociedad con la recién constituida empresa estatal de petróleo del país vecino, Energía Argentina S.A. (Enarsa), para realizar la construcción del GNEA.

Sin embargo, después de cuatro años de suscrito ese acuerdo hasta ahora no se hizo realidad. Las ventas de gas natural a Argentina se mantienen en menos de 5,5 MMmcd debido a que la oferta boliviana no alcanza para el envío. La producción de Bolivia es de 42 MMmcd, de los cuales se destinan 7MMcd al mercado interno; 30 MMcd a Brasil y lo que queda se despacha al noreste argentino. Por esta razón, los ingresos generados por la exportación provienen mayoritariamente del comercio con Brasil. El viceministro de Exploración y Producción, Eduardo Alarcón (entrevista, 2010), atribuye el hecho a la falta de inversiones por parte de las petroleras.

Pero si ya tienen contratos y seguridad jurídica, ¿por qué no están invirtiendo?, se le preguntó al Presidente de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Él asegura que la falta de inyección de capital obedece a que el contrato que Bolivia y Argentina suscribieron en 2006 no estaba

garantizado, no era en firme, es decir, que no generaba obligaciones. ni a YPFB de entrega de gas ni a Enarsa de recepción del hidrocarburo, que en el sector se conocen como las cláusulas *Take or pay* y *delivery or pay*, que están en el contrato con Brasil (Magela, entrevista, 2010). Y al no haber obligaciones se genera incertidumbre. En mayo de 2010, la presidenta Cristina Fernández y Evo Morales suscribieron una adenda complementaria al contrato para garantizar el incremento de volúmenes bajo sanciones por incumplimiento de las partes.

Pero el otro problema que impidió el avance de los acuerdos fue la debilidad institucional de ambas petroleras estatales. Como se vio en el capítulo anterior, YPFB tuvo problemas internos y Enarsa, como era una empresa nueva, fue creada el 29 de diciembre del año 2004, por la Ley Nacional 25.943, estaba en etapa de organización. De hecho, el ex presidente de YPFB Santos Ramírez (entrevista, 2010) culpó a esta compañía por los retrasos en las obras del GNEA.

Al igual que con Argentina, el Decreto Supremo 28701 presionó a Brasil para firmar nuevos precios para el gas que va a São Paulo, con lo que tensionó las relaciones hacia arriba. En respuesta, esta nación aceptó pagar por los combustibles líquidos (GLP, gasolina, diésel, querosén y otros) que salen junto a la corriente del gas.

Este tema [genera] 100 millones de dólares por año y un techo de 180 millones de dólares por año. Sumados hasta el 2019, son por lo menos 10 mil millones de dólares extras que Brasil se ofreció a pagar, no es que haya sido instado a pagar. Eso demuestra el estado de espíritu integracionista sudamericano de la política externa brasileña. (...) Hay un acercamiento, no hay una rivalidad, no hay una oposición, no hay un antagonismo (França, entrevista, 2010).

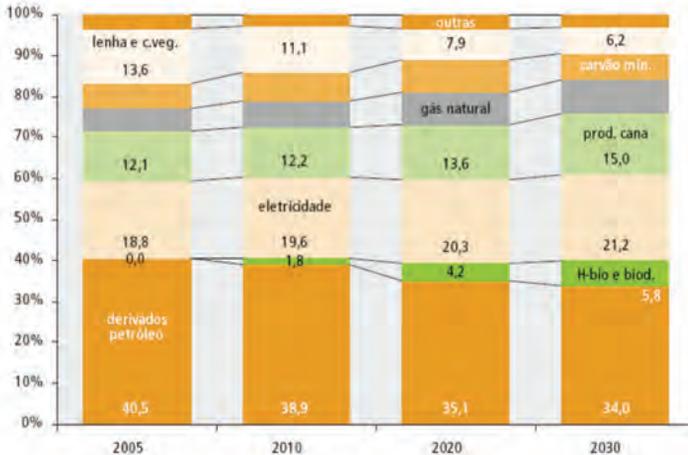
El dispositivo legal también afectó económicamente a la petrolera brasileña Petrobras. Los costos de la empresa se elevaron entre un 31% y un 87% a causa de la participación adicional del 32% que tuvo que pagar a YPFB. Eso le significó un costo adicional de 99 millones de dólares con relación al 2005 (De Freitas, 2008).

En respuesta, Petrobras respondió con una reducción de sus inversiones en un 15% menos en 2006, es decir, 31 millones de dólares.

El dispositivo de intervención generó “un clima de incertidumbre que obligó a la compañía a congelar y a postergar muchas de sus inversiones, entre ellas la construcción de su edificio propio presupuestado por 8 millones de dólares y no ejecutado” (De Freitas, 2008).

La relación boliviano-brasileña ha estado marcada por un vínculo de interdependencia mutua respecto del gas natural. En 2005, antes de la emisión del Decreto 28701, este hidrocarburo ocupó la séptima fuerza en importancia en la matriz energética de consumo final brasileña con un 6,8% luego del petróleo (42,7%), electricidad (16,5%), diésel (16,5%), bagazo de caña (10%), leña (8,2%) y gasolina (7%) (Ministerio de Minas y Energía de Brasil, 2007). Y de acuerdo con sus proyecciones de demanda final al 2030, el país vecino concentrará su interés en impulsar el desarrollo de energía renovable, uso de biocombustibles (biodiesel y etanol), expansión de la generación eléctrica, a través del sistema eólico y biomasa, principalmente, pero es evidente que los derivados de petróleo seguirán siendo su principal energía de consumo (Gráfico N.º 17).

Gráfico N.º 17
Evolución de las fuentes de consumo final de energía de Brasil hasta el 2030 (en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía de Brasil (2010)

El Decreto Supremo 28701 no cambió la política energética brasileña, pero sí alentó el discurso de aceleración de la diversificación de su matriz energética. En este contexto, el presidente Inácio Lula Da Silva impulsó la inyección de capital en las operaciones *off-shore* (en el mar), el fomento del etanol, el desarrollo hidroeléctrico y la implementación del LNG para la provisión de gas natural, entre otras.

Ese plan [de autoabastecimiento] no es una respuesta a la nacionalización, sino una respuesta de las ambiciones de Brasil de crecer de ser autosuficiente y tener seguridad energética (...) las necesidades de un país tan grande que planifica crecer y sin energía no hay crecimiento (França, entrevista, 2010).

Todo esto se relaciona con lo que dice Helm (2007:17), respecto de que el incremento de la dependencia energética es algo imparable, por lo que la mejor solución para enfrentar el debate sobre la seguridad energética es que los países consumidores implementen políticas de autosuficiencia, diversificación de la oferta de suministro y disminución paulatina del uso de los combustibles fósiles. Producto de esas políticas, Petrobras en Brasil descubrió petróleo, en 2009, en la Bahía de Santos y la megareserva el Pre-sal, y con el incremento de la oferta hidroeléctrica de Brasil, bajó las compras de gas natural desde 2008 (Gráfico N.º 20), lo que ha repercutido en los ingresos de Bolivia.

Todo ello demuestra que en comparación con el modo de gobernanza anterior, Brasil creó una nueva lógica en las relaciones con Bolivia, que pasó de ser su principal socio proveedor a “una alternativa de energía más”.

La nacionalización no hirió de muerte a la relación entre los dos países. Lula dijo que aunque en el futuro Brasil no va a necesitar el gas de Bolivia, igual va a seguir comprando por una cuestión de lógica de integración, que le llamó “solidaridad del país más pobre”, aunque Brasil también tiene gente pobre (França, entrevista, 2010).

En el ámbito político, las relaciones Bolivia-Brasil se han fortalecido. Lula tenía coincidencias con Morales. Representa a un gobierno de iz-

quiera con un pragmatismo económico, que aprovechó bases sociales del gobierno de Cardozo para ampliar la infraestructura, que el Estado tenga control en muchas áreas para poder hacer crecimiento económico con disminución de la pobreza y más justicia social, bajo la concepción de que los problemas sociales del gobierno generan renta al Estado. Tenía una vinculación partidario-ideológica y coincidían en su simpatía por la reducción de la pobreza y ascensión de gente de estratos más bajos al poder. Lula era obrero y al igual que Morales provenía de una familia pobre, pero que vivía en el país más grande de Sudamérica.

Por esa cercanía, para el Presidente de Brasil, la nacionalización del gas en Bolivia no fue una sorpresa. El presidente Evo Morales tuvo un contacto directo con él y le advirtió lo que haría. Sin embargo, “lo que sí molestó a la opinión pública brasileña fue la forma cómo se hizo la nacionalización [la presencia de militares]. Eso generó un ruido que persiste hasta ahora, pero al gobierno de Brasil no le molestó porque comprendía las razones” (França, entrevista, 2010).

Bolivia se encuentra en franca dependencia del mercado brasileño, porque no tiene a dónde más vender su gas. No puede hacerlo a Argentina por falta de infraestructura. Tampoco tiene más compradores. De hecho, Chile actualmente importa LNG y negocia con Argentina para suministrarse de energía, mientras que Perú comercializa con Estados Unidos la modalidad que Bolivia pretendía hacer en 2003. Por lo tanto, el país está limitado mientras consigue otros mercados para tender un nuevo gasoducto, fortalece el uso interno a través de la industrialización o está obligado a incursionar en el mercado del LNG.

Sin embargo, Carlos França, ministro consejero de la Embajada de Brasil en Bolivia, piensa, a título personal, que más bien Bolivia está tratando de dejar de depender de Brasil. Y una muestra de eso es que pese a que hay un acuerdo bilateral para capacitar personal boliviano en Río de Janeiro, no se los envía, y cuando Petrobras pide nuevas áreas no se le asigna, pero a la empresa rusa Gazprom sí se lo hace. El viceministro Alarcón (entrevista, 2010) aseguró que, en realidad, el gobierno trata de dar prioridad a la conformación de sociedades mixtas, en las que el Estado tiene sociedades con empresas petroleras de países con los que suscribieron convenios. En la lista están, por ejemplo, PDVSA,

Gazprom de Rusia y una compañía de Irán. En síntesis, se observa que el gobierno de Evo Morales utilizó un instrumento de intervención de tipo regulatorio-fiscal como única alternativa para impactar con contundencia en el ánimo de las empresas, los países y las regiones la idea del fuerte retorno del Estado a la economía. Y valiéndose de criterios simbólicos, cambió las interacciones entre los diversos actores alrededor de la explotación de gas y sus beneficios.

El Decreto 28071 fue el inicio del nuevo modo de gobernanza que pretendía construir en Bolivia, para lo cual se valió también del fortalecimiento del sector de hidrocarburos en el ámbito económico. Sin embargo, ese incremento no se debe al dispositivo gubernamental (cuyos beneficios iban exclusivamente a YPFB), sino, a un aumento en el volumen de gas que se manda a Brasil y al precio elevado del petróleo en el mercado internacional y que se expresa en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Pese a la fortaleza económica y política que acompañó al gobierno de Evo Morales para construir un modo de gobernanza jerárquica en Bolivia, la debilidad institucional del sector de los hidrocarburos, la dependencia pública de los ingresos del gas, la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la industria, sumadas a sus compromisos de campaña y el cumplimiento de su programa social, entre otros, obligaron al gobernante a aplicar una nacionalización moderada o una Nacionalización Pactada. La medida tuvo que adecuarse a las presiones de los actores no gubernamentales, quienes durante la capitalización sembraron, en el nivel intencional, relaciones de compenetración tan profundas en el Estado, que lo volvieron dependiente de ellas por factores tecnológicos y de capital.

Para conformar una nueva alianza con las empresas, el Estado flexibilizó su posición en dos temas sensibles: la nueva ganancia y las auditorías a la capitalización. Pero la certidumbre sobre el potencial de gas de Bolivia y la apertura del mercado argentino con un buen precio también incentivaron a que las compañías se queden en Bolivia. Los contratos también garantizan la seguridad de las cuentas públicas. Otorgan a las socias de los megacampos San Alberto y San Antonio, que son los que más generan ingresos vía IDH, recibir una utilidad mayor a la de

YPFB tanto en situaciones de precios altos como en bajos. Sin embargo, los campos pequeños, que producen diésel, no tienen este mecanismo, situación que podría generar un problema futuro.

La forma poco convencional en la que el gobierno aplicó la nacionalización le permitió generar nuevas inversiones luego del proceso de negociación de contratos. Sin embargo, la reforma no logró aumentar las reservas de gas natural y petróleo en Bolivia y, al contrario, están en franca declinación debido a que las compañías sólo están explotando, pero no explorando. Para revertir esa situación, las compañías exigen que la nueva ley de hidrocarburos que se diseña les otorgue mayores incentivos para ingresar en esa área.

Por otro lado, como parte de este nuevo modelo de gobernanza el Estado inició un plan de fortalecimiento institucional que pretende insertar a YPFB en la complejidad del mundo global y convertirla en un holding corporativo, que opere a través de subsidiarias para cada actividad de la cadena productiva. Esto a partir de la profundización del proceso de recuperación de las compañías privatizadas y de la conformación de sociedades mixtas.

Sin embargo, la falta de institucionalización en los cargos jerárquicos de la compañía y la continua designación política e interina del presidente ejecutivo pone en riesgo la implementación de los planes de abastecimiento de gas natural y petróleo para el mercado interno, el cumplimiento de los contratos de exportación con Brasil y Argentina y el fomento de nuevas inversiones.

Finalmente, se pudo observar que el Decreto Supremo 28701 impactó en las relaciones entre el Estado y los países, ratificando la dependencia de ambos, mientras que ellos han optado por motivos de seguridad energética en buscar otros proveedores para diversificar su matriz energética. Sin embargo, en ambos casos se fortaleció la relación política bilateral.

CAPÍTULO V

CONSECUENCIAS DE LA REFORMA SOBRE LA GOBERNABILIDAD

Como se vio en el capítulo anterior, el Decreto Supremo 28701 tuvo un efecto directo sobre las operaciones de las compañías petroleras y sobre los países compradores de gas natural. En esta parte se observará la forma en que afectó la relación entre el Estado y las instituciones representativas de los departamentos productores, en particular, de Santa Cruz, que fueron las que demandaron autonomía en la toma de decisiones. Se mirará si es que continúa o no la polarización generada en el periodo 1985-2005 y se hará énfasis en los efectos sobre la gobernabilidad del país.

Más ingresos, más tensiones con las regiones productoras

Guiadas por una lógica de lo adecuado, el día que Evo Morales promulgó el Decreto 28701, las instituciones representativas de los departamentos poseedores de gas natural y petróleo, en particular de Santa Cruz, no se pronunciaron públicamente sobre el hecho, como solían hacerlo cuando ocurrían eventos de trascendencia nacional.

En el periódico de mayor importancia local El Deber no aparece ninguna referencia, y en La Razón, el de mayor alcance nacional, existe una repercusión pequeña del entonces, portavoz oficial del Comité Pro Santa Cruz (CPSC), Daniel Castro, quien señala: “La institución se pronunciará mañana porque esto amerita convocar a

una asamblea para tomar una posición concreta” (La Razón, 2 de mayo de 2006). Sin embargo, en el lapso de tres semanas no emitió ninguna posición¹³⁷.

Antes de que se dictara el Decreto 28701, el presidente del CPSC, Germán Antelo, expresó su rechazo a una eventual nacionalización del gas. Aseguró que no debería aplicarse ese instrumento de intervención porque no tenía respaldo popular y que era una “falsa impresión” creer que la población boliviana lo apoyaba. Para él, lo mejor que podía hacer el Estado era limitarse a recibir el 50% de impuestos y/o regalías que se estableció en el referéndum de julio de 2004 (Navia, 2005).

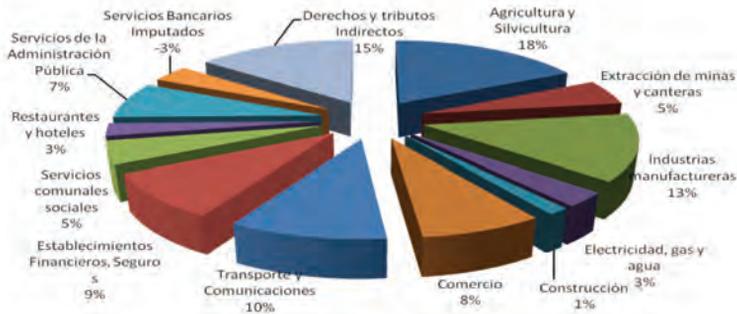
La Prefectura de Santa Cruz tampoco comentó el decreto. Prefirió referirse a otros temas que tenían mayor importancia para ella. La primera autoridad departamental, Rubén Costas, anunció la presentación de un Plan Departamental de Tierras para el manejo de este recurso natural, en respuesta al anuncio del presidente Morales, sobre que después de nacionalizar el gas haría lo mismo con la minería, los recursos forestales y la tierra.

En ese sentido, más que los hidrocarburos, la eventual nacionalización de las tierras causó mayor inquietud en Santa Cruz debido a su alta sensibilidad, ya que la propiedad en esa región está concentrada en pocas familias y, en particular, en personas vinculadas institucionalmente al CPSC, a través del gremio empresarial y las comparsas que participan en el carnaval, como se vio en los capítulos anteriores. Además, hasta parte del 2005, el agro era la principal actividad productiva del departamento, mientras que la explotación de hidrocarburos ocupaba el quinto lugar, después de la industria manufacturera, el transporte y las comunicaciones, y el establecimiento de seguros y servicios financieros (Gráfico N.º 18).

137 Antelo (entrevista, 2010) asegura que la institución no tenía por qué pronunciarse sobre el Decreto 28701.

De esta forma, el tema tierras marcó las primeras tensiones en la relación de las instituciones locales¹³⁸ y el gobierno de Evo Morales, quien para ese entonces recién había asumido el mando del país.

Gráfico N.º 18
El PIB de Santa Cruz hasta el 2004 (a precios de mercado)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

También es importante destacar que pese a que Santa Cruz tenía la segunda mayor reserva de gas natural de Bolivia, la Prefectura no consideraba a los hidrocarburos como un sector clave para el desarrollo regional a mediano plazo. Así se puede corroborar en el Plan Departamental de Desarrollo 1998-2008, en el que se evidencia que no existía ninguna estrategia para el manejo del gas natural y el petróleo ni para

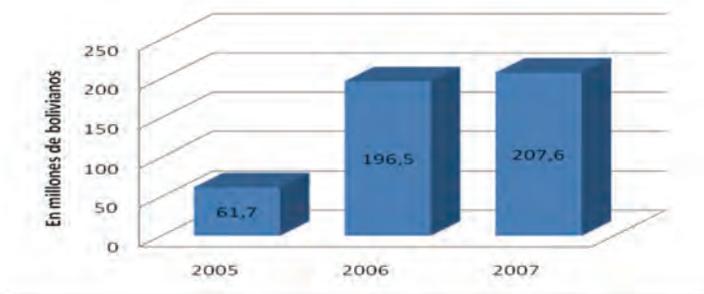
138 La Prefectura planteaba que, en el marco de la autonomía, pudiera tener su propio Instituto de Tierras para hacer un seguimiento al proceso de saneamiento. Esta iniciativa fue recuperada del planteamiento del CPSC, cuyo propósito, según Lora (2008:10) era “seguir controlando la tierra y preservar los grandes latifundios”. En cambio, Morales anunció una segunda Reforma Agraria con la Ley de Reconducción de ese proceso. Su idea se basaba en que para garantizar el derecho propietario de un terreno se demuestre el cumplimiento de la función económica social y no sólo pagar impuestos como ocurría antes.

los beneficios que generaba su explotación¹³⁹, que en ese momento procedían únicamente de las regalías del 11%.

El IDH revaloriza la importancia del gas

Sin embargo, esa mirada poco atenta al gas cambió cuando los ingresos regionales se incrementaron producto del IDH (Gráfico N.º 19), creado con la Ley 3058, por el aumento de las exportaciones de gas natural, principalmente a Brasil, en un contexto de precios altos del petróleo en el mercado internacional y donde la reforma fiscal del Decreto Supremo 28701 no tuvo mucha incidencia, tal como se observó en el capítulo anterior.

Gráfico N.º 19
Ingresos de la Prefectura de Santa Cruz por IDH



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas)

Pero ese boom de ingresos fue bien recibido por el CPSC e incluso provocó hasta un cambio en su discurso sobre la nacionalización y sobre los intereses de las petroleras en Bolivia, que fue adaptado al contexto

139 En el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) se deben establecer políticas, programas y proyectos específicos de una institución pública (la prefectura) para ser aplicados en el mediano y largo plazo (cinco años o más). Sobre esta base se elaboran los Programas Operativos Anuales (POA). Y ambas herramientas se encuentran amparadas bajo el paraguas del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).

de sus reivindicaciones por la autonomía departamental, tal como se puede observar en las palabras de Antelo, durante un multitudinario evento realizado en Santa Cruz por el cierre de campaña a favor del “Sí” a las autonomías departamentales, en vísperas del referéndum del 2 de julio de 2006:

Vamos a decir Sí a la nacionalización. Queremos que Bolivia gestione con soberanía el destino de sus recursos naturales. Pero no una nacionalización diseñada por petroleras extranjeras, en base a intereses transnacionales foráneas. Aunque éstas sean brasileñas o venezolanas, hermanas o no tan hermanas, todas son transnacionales y no siempre el interés de éstas coincide con el interés nacional. Queremos una nacionalización que respete los derechos regionales y provinciales. Queremos una nacionalización que no repita los socavones vacíos y las arcas estatales quebradas. Queremos una nacionalización que reparta y no concentre. Que comparta y que no excluya. Que trabaje por el pueblo y que no sea diseñada para robar. (...) El centralismo ¿qué es lo que deja? Clientelismo, flojera y burocracia. Todos los impuestos nos lo cobran y lo gastan a nombre de una redistribución que nunca llega. Con funcionarios sin carrera que van a carrera, se liquida al verdadero servicio público.

La esperanza ahora es la Autonomía, para que llegue a las provincias, a los municipios y a todos los rincones de nuestra geografía. Lógico que hay que desarrollar capacidades en los puntos más alejados, pero también hay que enseñar al centro a tener confianza en los que viven las realidades en esos lugares. (...) La economía va a crecer, y la inequidad va a disminuir, cuando el Estado autonómico haga lo que el Estado centralista no puede o no quiere hacer: cuidar el bien público: el bien común (Antelo, discurso, 2006).

El presidente Evo Morales, en cambio, no estaba de acuerdo con las autonomías departamentales porque consideraba que eran “para la burguesía, para la oligarquía” y que sólo buscaban preservar los privilegios e intereses de “un grupo de familias que vivieron del Estado” (Bolpress, 2006). “Las autonomías propugnaron por el federalismo y ahora quieren autonomía para seguir deteniendo el poder, para seguir traficando tierras, para seguir explotando los recursos naturales” (La Jornada, 2006).

Pero lo más relevante de todo era que, según él, implicaba la división del país. “Una autonomía departamental es otra independencia” (El Deber, 2008). Y en un acto masivo, el prefecto de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, corroboró esta interpretación y dejó claramente establecido que lo que quería su contraparte en Santa Cruz era independencia¹⁴⁰.

El recorte del presupuesto

En vista de que el IDH estaba generando considerables ingresos para el país, en agosto de 2007, el gobierno decidió utilizar parte de los beneficios que las prefecturas, municipios y universidades del país recibían por este tributo para pagar ese año la pensión de vejez Bonosol (creada durante la capitalización) a los mayores de 65 años.

En el decreto de nacionalización de los hidrocarburos YPFB asumió el compromiso de garantizar el desembolso de esa renta y de reponer los aportes por dividendos anuales que se necesitarían para su pago, luego de que pasaran a su poder las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva en las empresas Chaco, Andina y Transredes¹⁴¹ y que antes contribuían a ese propósito. Sin embargo, un año después de dictado el instrumento de intervención, la petrolera estatal no estaba en condiciones económicas para afrontar esa responsabilidad y, por eso, las autoridades gubernamentales tuvieron que recurrir al IDH, como la única fuente financiera sostenible (Aruquipa, entrevista, 2010)¹⁴².

140 El 14 de diciembre de 2006 en el cierre de campaña del referéndum por autonomías departamentales, Reyes Villa dijo: “Adelante Santa Cruz con su independencia y con su autonomía”. Este hecho despertó la emoción de los jóvenes que asistieron al evento, quienes al unísono dijeron: “Autonomía, Autonomía, Independencia, Independencia”.

141 Como por las reformas en el sector petrolero, el FCC, que era el fondo que garantizaba el pago del bono, se quedó con menos aportes por parte de Chaco, Andina y Transredes; la situación de YPFB y del gobierno se complicó.

142 El pago del Bonosol demandaba 110 millones de dólares anuales; sin embargo, según datos del Viceministerio de Pensiones, los dividendos de las petroleras sumaban unos 40 millones de dólares y de las otras empresas su récord histórico llegaba a los 30 millones.

Así, el 25 de septiembre de 2007, los ministerios de Hidrocarburos y Hacienda (Ahora de Economía y Finanzas Públicas) aprobaron la Resolución Biministerial N.º 004/07 para dirigir recursos del IDH al pago del Bonosol, que debía beneficiar a unas 480.000 en todo el país (Los Tiempos, 2007a)¹⁴³. La determinación implicaba que las prefecturas (productoras y no productoras) debían contribuir con un 25% del IDH, los municipios, 5%; las universidades, 4%, y el TGN con el 56%.

Ese hecho establecido en el nivel estructural de las interacciones causó un desplazamiento del poder hacia abajo del Estado y efectos en el nivel intencional en el que se desenvuelven los actores locales. Así, los tres primeros sectores afectados anunciaron medidas de presión para revertir la decisión del recorte¹⁴⁴. Aquí se puede ver claramente la emergencia de una “anomalía” en términos de gobernabilidad (Camou, 2001:36). Porque la política redistributiva del IDH generó tensiones entre los actores y motivó el paso de un estado de equilibrio dinámico entre las capacidades de respuesta del gobierno a las demandas de las instituciones representativas de las regiones productoras, que generaban un ambiente de “gobernabilidad normal”, a una etapa de “déficit de gobernabilidad”, en la que se manifestó un desequilibrio a través de la protesta social y el incumplimiento de las leyes por parte de los actores de la sociedad civil.

La Prefectura de Santa Cruz junto al CPSC, en particular, convocaron a una Asamblea de la Cruceñidad –máxima instancia de decisión departamental– para asumir acciones dirigidas a la reposición del porcentaje que les correspondía por ese tributo y por la pronta implementación de autonomías departamentales. Éste es el primer momento luego de la adopción del Decreto Supremo 28701 en que la relación entre el gobierno central y las instituciones de

143 Ésta fue la segunda resolución que emitieron ambos despachos, ya que la primera fue del 23 de agosto de ese año y mantenía la misma esencia.

144 Las universidades afiliadas al Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) fueron las primeras en movilizarse en las calles. Después, los 56 municipios cruceños declararon un paro de 24 horas, mientras que las prefecturas de Santa Cruz, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca, Beni y Pando se organizaron para tomar acciones conjuntas (El Nuevo Día, 2007).

Santa Cruz se tensa. Sin embargo, días después el ejecutivo optó por dejar sin efecto esas resoluciones y el TGN tuvo que asumir solo el pago del Bonosol en 2007, año en el que también fenecía su periodo de vigencia. Para sustituirlo desde el 2008, el gobierno creó la pensión universal de vejez llamada Renta Dignidad, como parte de sus políticas sociales enmarcadas en el plan de redistribución de la riqueza, ofertado en campaña.

La iniciativa consistía en un desembolso de 200 bolivianos mensuales¹⁴⁵ en lugar de los 1.800 bolivianos anuales que eran entregados con el Bonosol en un pago único durante la gestión. La nueva medida incorporaba además la reducción de la edad para acceder al beneficio. Los adultos de 60 años recibían la pensión, mientras que antes lo hacían a los 65 años. El gobierno estableció que su principal fuente de financiamiento sería el aporte del 30% del IDH de prefecturas, municipios, universidades y TGN. Posteriormente, se excluyó de esta obligación a las casas de estudios superiores y se introdujo al fondo indígena como contribuyente.

El presidente Evo Morales aseguró que el IDH era “el resultado de la lucha del pueblo [en particular, de la Guerra del Gas] para cambiar la Ley de Hidrocarburos e impulsar la nacionalización de la industria y que, por lo tanto, los recursos en favor de las personas de la tercera edad debían salir de esa fuente” (La Prensa, 2007).

Sin embargo, el Prefecto del departamento de Santa Cruz, Rubén Costas, criticó esa afirmación y aseveró que el destino del IDH era un “derecho conquistado por todos” los bolivianos y bolivianas y no sólo por un sector y, por lo tanto, todos deberían decidir sobre él (Costas, 2007). Esta posición refleja un cambio en su discurso y una adaptación al nuevo contexto económico y político del país, ya que como se vio en el Capítulo II, cuando este funcionario lideró el CPSC, se opuso vehementemente al referéndum del gas, del cual derivó la ley que creó ese impuesto. Sus colaboradores inmediatos siguieron esta misma lógica coyuntural. Por un lado, en su discurso hacen invisibles los logros alcanzados con la Guerra del Gas, y por

145 Los jubilados reciben la mitad; es decir, 100 bolivianos mensuales.

otro, afirman que el IDH era obra de los cruceños¹⁴⁶, por lo cual, no podía ser afectado por el gobierno central.

Las prefecturas presentaron alternativas para evitar la disminución de fondos, pero el Ministerio de Hacienda dijo que eran insostenibles en el tiempo¹⁴⁷. Y pese a la oposición, el recorte del IDH se consolidó el 28 de noviembre de 2007, fecha en que se promulgó la Ley de la renta universal de vejez (Renta Dignidad) 3791, en la que se estableció que las fuentes de financiamiento de este pago serán: el 30% del IDH que perciban las prefecturas, los municipios, el fondo indígena y el TGN. Aportarán, además, los dividendos de las empresas públicas capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos.

Además de ese descuento, el gobierno aplicó un segundo descuento a las prefecturas. El 24 de octubre de ese año promulgó el Decreto Supremo 29322, con el cual modificó los porcentajes del IDH departamental (Tabla N.º 11), de tal manera que redujo todavía más la participación de los gobiernos departamentales en este impuesto y aumentó la de los municipios. Esto bajo el argumento de que la repartición del tributo “no se [encontraba] enmarcada en los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo” y que el objetivo del Ejecutivo era que “los actores locales [a nivel municipal] tuviesen una mayor participación en el desarrollo económico” del país (Decreto Supremo 29322, 2007). De esta forma se polarizó más aún la relación con las instituciones cruceñas.

146 En la entrevista con el secretario de Hacienda de la Prefectura cruceña, José Luis Parada, éste señaló: “La Ley 3058, [fue] firmada por don Hormando Vaca Diez, un cruceño, donde el actual Presidente no tiene nada que ver, [y ésa] es la que generó el IDH” (Parada, entrevista, 2010).

147 Parada aseguró que se podían haber utilizado los ingresos adicionales percibidos por el incremento en los precios de los hidrocarburos, por la venta de crudo reconstituido (Recon), las utilidades de las Reservas Internacionales Netas, el Impuesto Específico a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), la optimización del 1% del gasto corriente del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el fondo de compensación, entre otras (Parada, entrevista, 2010).

Tabla N.º 11
Participación en el IDH por departamento¹⁴⁸

Instituciones	DS 28421 (21 de octubre de 2005)	DS 29322 (24 de octubre de 2007)
Prefecturas	56,9%	24,78%
Municipios (*)	34,48%	66,99%
Universidades	8,62%	8,62%

Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto Supremo 28421 y el Decreto Supremo 29322

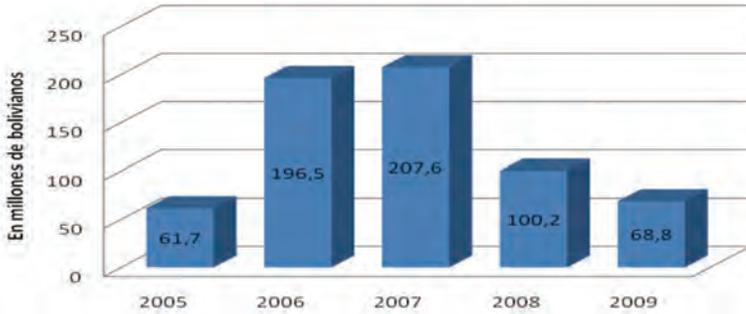
(*) La distribución se realiza según el número de habitantes.

El ex ministro de Hidrocarburos Mauricio Medinaceli (cuestionario, 2010) y el ex delegado presidencial para la Revisión de la Capitalización Francesco Zaratti (cuestionario, 2010) coincidieron en que, a diferencia de la década pasada, ahora existen mayores tensiones entre el gobierno central y las instituciones de los gobiernos departamentales debido a que hay más recursos económicos en juego.

De acuerdo con el Presupuesto General de la Nación 2008, las nueve prefecturas del país iban a recibir 1.848,4 millones de bolivianos por IDH ese año. Pero con la aplicación del Decreto Supremo 29322 el monto bajó a 792,31 millones de bolivianos, lo que equivale a una reducción del 57%. Si a este valor se le aplicara además la contribución del 30% de este impuesto para la Renta Dignidad, se quedarían con 554,61 millones de bolivianos. En el caso de Santa Cruz, la disminución de los ingresos vía Impuesto Directo a los Hidrocarburos fue considerable en comparación con los montos que recibió por ese concepto entre 2005 y 2007 (Gráfico N.º 20).

148 Entre las prefecturas, municipios y universidades la participación departamental en el IDH suma el 43,75%, mientras que la participación nacional es del 56,25%. Sin embargo, del total que recibe el TGN, aporta al fondo de compensación para los departamentos productores que reciban menos que un no productor (26%), al fondo de compensación a municipios y universidades (17%), fondo de desarrollo de los pueblos indígenas (9%), a la Renta Dignidad (14%), a las Fuerzas Armadas, Policía Boliviana y al Fondo de Ayuda Interna para el Desarrollo Nacional (34%).

Gráfico N.º 20
Transferencias del TGN a la Prefectura de Santa Cruz por IDH



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Según el Ministerio de Hacienda, con este decreto, los recursos económicos no salen del departamento, sino que se los distribuye internamente entre los diferentes sectores. Por este argumento, Parada (entrevista, 2010) asegura que el trasfondo “es político” y sólo busca dejar sin recursos a las prefecturas que demandan autonomías en el nivel departamental y no afectan a los municipios y universidades porque ya gozan de este proceso político-administrativo desde hace una década. No obstante, advirtió de que pese a las restricciones, “la autonomía es un proceso irreversible que no se podrá parar con nada”.

Con el ánimo de complejizar más las interacciones, Costas reavivó las fricciones pasadas entre las instituciones cruceñas y la administración central. Por un lado, comparó la defensa del IDH con la defensa histórica por las regalías del 11%, al cual llamó: “el 11% del siglo XXI”. Por otro, aseguró que el trasfondo de la medida gubernamental era “afirmar, otra vez, el poder centralista” y “atacar el corazón de las autonomías” (Costas, 2007). Según esta autoridad, para lograr este objetivo, el gobierno de Evo Morales pretendía retener el

IDH departamental “en su integridad”¹⁴⁹ y dejarles sin recursos. Sin embargo, esto último no es cierto, tomando en cuenta que el decreto estableció la retención de un porcentaje del impuesto, pero no todo.

Frente a la polarización en el discurso existen varios argumentos que llevan a entender mejor los efectos del recorte presupuestario sobre la implementación de las autonomías departamentales. Por un lado, el aspecto económico. La Prefectura de Santa Cruz tiene seis fuentes de ingreso: 1) recursos propios (la venta de bienes y servicios, las tasas, derechos, intereses y rentas de propiedad); 2) regalías por la explotación de recursos naturales (hidrocarburos, minería y sector forestal); 3) donaciones de organismos internacionales; 4) préstamos de instituciones nacionales e internacionales; 5) transferencias del Tesoro General de la Nación por coparticipación tributaria, subsidios y subvenciones, y 6) saldos de gestiones anteriores. Dentro de los recursos que el Tesoro le traspasa están el IDH; la recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), recursos del Fondo Compensatorio Departamental e ingresos provenientes del programa de Alivio de la Deuda HIPC II, estos últimos dirigidos a planes de salud, educación y asistencia social.

En ese panorama, el viceministro de Pensiones, José Luis Pérez (entrevista, 2008), explicó que el IDH representaba el 35% de los ingresos vía transferencias del Tesoro y que de ese 35% se les rebajaría el 70%. Visto de un modo global, esto quiere decir que del total de fondos que percibía la Prefectura se le disminuiría el 20% y no la totalidad, como plantean sus líderes en su discurso.

Por otro lado, los usos del IDH. Según la Ley 3058 y el Decreto Supremo 28421, del 21 de octubre de 2005, los ingresos procedentes de este impuesto sólo pueden ser destinados a la construcción y mantenimiento de carreteras, ampliación de la cobertura de electrificación rural, apoyo a la producción e infraestructura de riego, entre otros. Además están dirigidos a los sectores de salud y educación (infraestructura, capacitación y mantenimiento) y seguridad ciudadana (equipamiento e infraestructura).

149 Revisar Informe de Gestión 2007.

En cambio, en el modelo autonómico del Gobierno Departamental de Santa Cruz se crea una Asamblea Legislativa Departamental¹⁵⁰, elegida por el voto popular, que tiene atribuciones legislativas. El órgano ejecutivo (la gobernación, ex prefectura) asume competencias exclusivas, entre las que se encuentran las obras públicas departamentales, la educación en todas sus áreas niveles y ciclos, a los que sí se podrían destinar los recursos del IDH. Pero existen muchas más actividades (unas diez) que no están relacionadas con el destino de inversión de este tributo; por ejemplo, el funcionamiento de la administración regional en el escenario de las autonomías. Esto lleva a interpretar que el recorte presupuestario no afecta a la implementación de las autonomías en sí mismas.

Esta versión fue corroborada por el ex presidente del CPSC Germán Antelo:

Nadie en el país es tonto como para creer que con la transferencia del IDH se van a solventar las competencias (...). Esos recursos en 10 a 15 años van a ser mínimos y sería un absurdo decir que las autonomías se van a financiar con recursos del IDH. Ésa es una falacia y hay que decirlo así de manera clara (Antelo, entrevista, 2010).

La solución pasa, añadió, por la asignación de nuevas fuentes financieras a través de coparticipación tributaria sostenible. No obstante, en el fondo, la disminución de ingresos representaba restarles fuerza económica política en el departamento.

En el mismo sentido, Parada señaló que el recorte afecta sobre todo a la aplicación de los proyectos de salud, educación y caminos que se tenían previstos implementar, pero admitió que no repercute en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa Departamental, cuya actividad es el motor dentro del nuevo modelo de administración, ni en las actividades de la Secretaría de Fiscalización de Hidrocarburos ni de la empresa pública departamental del sector que se pretende crear ni

150 La Asamblea está conformada por 28 asambleístas, que representan a las provincias y a los pueblos indígenas. Un representante por cada una de las 15 provincias, uno por cada una de los cinco pueblos originarios (guaraní, chiquitano, guarayos, ayoreo y mojeño) y ocho según la población.

en otros ámbitos más, porque el IDH no se puede utilizar para el gasto corriente (Parada, entrevista, 2010).

Lo anterior deja en evidencia la complejidad de las interacciones y que de a poco van incidiendo en el grado de gobernabilidad en el país. Se observa que el argumento de la disminución del IDH como inviabilizador de las autonomías era sólo una estrategia política de masificación de la protesta, utilizada por la Prefectura de Santa Cruz y el CPSC, para lograr aliados y enfrentar más los dos modelos de Estado: el estatista centralizado y el autonómico.

El otro problema que tensó las relaciones entre el gobierno central y las instituciones de los departamentos poseedores de hidrocarburos se dio por un tema de los plazos en la entrega de los desembolsos económicos. Y como con el Decreto Supremo 28701 YPFB asumió el control de la industria, como dueña tenía la misión de pagar impuestos y depositar el IDH a mes vencido para que les llegara a todos los sectores beneficiarios el mismo día. Por ejemplo, el tributo de mayo lo pagaba hasta junio y en la fecha lo podían cobrar las prefecturas, los municipios y las universidades.

Sin embargo, la situación se complicó para la empresa estatal porque Brasil y Argentina facturaban hasta tres meses después de recibir el gas. Frente a esto, “el dinero [para el IDH] salía de los recursos propios de la compañía y le dejaba con un flujo de caja inmovilizado” (Aruquipa, entrevista, 2010). Para subsanar el desfase, en enero de 2008 el gobierno aprobó un decreto por el cual decidió cambiar los tiempos de entrega de ese tributo a las prefecturas y postergarles 90 días, con el fin de que los plazos de pago coincidiesen con la facturación que realizaban los países. Esta decisión generó una nueva tensión en las relaciones entre el gobierno central y las regiones.

Aumento de la Polarización

Además del recorte presupuestario a los ingresos percibidos por la explotación del gas, otro factor que incidió en la polarización en la relación entre la administración de Evo Morales y las instituciones de Santa Cruz fue el cambio en el modo de interacción.

En la década de los noventa, las prefecturas dependían directamente del Presidente de la República y respondían a las políticas que éste aplicaba en el marco de un modelo casi corporativo institucional. Sin embargo, como a partir de 2005 las autoridades departamentales fueron elegidas directamente por el voto popular, ya no responden al Jefe de Estado ni a un programa de gobierno determinado, sino al pueblo que los eligió. Es decir, el respaldo popular sitúa a Evo Morales y a Rubén Costas en una relación horizontal (de igual a igual) donde cada uno responde a su electorado, independientemente de la estructura jerárquica de la administración pública. Por eso, Costas asegura: “Yo voy a hacer lo que el pueblo cruceño me mande y el pueblo quiere autonomías” (entrevista, 2010). Y Morales diga: “Voy a mandar obedeciendo [al pueblo]”, tal como lo dijo cuando asumió el poder en enero de 2006.

Para encarar la complejidad de las nuevas interacciones con las prefecturas, Evo Morales creó el 2 de abril de 2007 “delegaciones presidenciales” en ocho departamentos (menos La Paz). Su objetivo era representar al gobierno central en los departamentos para coordinar, viabilizar y ejecutar sus determinaciones con las autoridades locales, empresas públicas y movimientos sociales. Dependían directamente del Ministerio de la Presidencia.

En su momento, Costas rechazó y desconoció esas instituciones con el argumento de que los prefectos no querían intermediarios con el gobierno. “La consigna es el rechazo a los delegados, queremos una relación directa con el Presidente y el Vicepresidente” (ABI/Portal informativo Bolivia.com, 2006). Consecuente con esta posición, durante el conflicto por el IDH, la Prefectura de Santa Cruz no las validó legalmente y su actitud fue replicada en otras prefecturas de la Media Luna. En este periodo, la función de las delegaciones se concentró en hacer de voceros del gobierno y participar en las reuniones técnicas sobre la redistribución del impuesto. En febrero de 2009, el Ejecutivo las cerró con el argumento de que ya habían cumplido su misión.

Otro indicador del aumento en la polarización en la relación del gobierno central y las instituciones departamentales es la falta de diálogo directo. El 17 de octubre de 2007, el Jefe de Estado invitó a los prefectos a una reunión en el Palacio de Gobierno para hablar del

IDH, pero al día siguiente ellos rechazaron la oferta. El 6 de noviembre, el Jefe de Estado marchó en Santa Cruz por la defensa de la Renta Dignidad, mientras que los prefectos de la Media Luna paralelamente planificaban acciones de protesta en su contra, entre ellas, la resistencia democrática, la desobediencia civil y la intervención no violenta. El 4 de diciembre, Morales los volvió a convocar a un diálogo, pero éstos lo rechazaron (La Razón, El Mundo, El Deber y Opinión, 2008).

Un periodo de ingobernabilidad

Frente a la incapacidad del gobierno de atender a la demanda de no recortar el IDH, las protestas en defensa del tributo comenzaron en Santa Cruz. Iniciaron con una huelga de hambre en la que participaron estudiantes de la Universidad estatal Gabriel René Moreno (UGRM). Pero dos días después, el 24 de octubre de 2007, la situación se agravó.

La CPSC convocó a una marcha de protesta en la plaza principal de la ciudad, la 24 de Septiembre, donde su líder, Branko Marinkovic, quien enfrentaba una demanda del gobierno por supuesta posesión ilegal de tierras¹⁵¹, advirtió que ése era el inicio de una lucha en defensa de los hidrocarburos (La Prensa, 2007b). Finalizado el acto, miembros de la Unión Juvenil Cruceñista (UJC), considerado “el grupo de choque” del CPSC, junto a jóvenes de la Federación Universitaria Local (FUL), partieron de la UGRM, se dirigieron al edificio del Ministerio de Hidrocarburos y lo tomaron sin mayor dificultad. Otro grupo fue a las oficinas del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y en el intento de controlar el inmueble golpearon a un policía. Sus camaradas lo ayudaron, situación que derivó en un enfrentamiento entre granadas de gas y balines por parte de los uniformados y ladrillos y petardos, por parte de los manifestantes. La pelea duró más de seis horas. Como resultado de ese choque,

151 El 10 de julio de ese año, el Ministerio de Desarrollo Rural presentó en la Fiscalía General de la República dos denuncias. La primera contra Branko Marinkovic y su hermana Jasminka Marinkovic por supuesto fraude en la posesión del predio Laguna Corazón, ubicado en Santa Cruz, en una zona superpuesta al territorio guaraní, y otra contra esta misma señora y su esposo apellidado Jacuvec por presunta falsedad ideológica falsedad material y uso de instrumento falsificado en la adquisición de la propiedad Jasminka.

dos muchachos fueron detenidos en posesión de una pistola de calibre 9 milímetros y seis fueron hospitalizados (La Prensa, 2007b).

Las protestas se extendieron al resto de las universidades públicas en La Paz, Beni, Pando, Cochabamba y Chuquisaca. El Ministerio de Hacienda cuestionó su actitud política, en particular, porque estos actores no estaban ejecutando los ingresos que tenían y exigían más. Aseveró que en ese entonces, las casas de estudios superiores tenían en sus cuentas 590 millones de bolivianos correspondientes al IDH sin usar.

El 31 de octubre, Marinkovic convocó a una Cumbre Social en la que participaron parlamentarios departamentales, concejales municipales, juntas de vecinos, empresarios, transportistas, trabajadores sindicalizados, y campesinos, entre otros sectores, para definir medidas contra el gobierno (El Diario, 2007b). La diversidad institucional del CPSC le permitió tener mayor consistencia en las manifestaciones públicas desde la sociedad civil.

Como parte de su estrategia de lucha, las empresas ganaderas de Santa Cruz, afiliadas al CPSC, gradualmente, empezaron a subir el precio de la carne y el aceite, principalmente, en los mercados de la sede de gobierno¹⁵². La familia Marinkovic es propietaria de IOL S.A., una de las compañías aceiteras más grandes de Santa Cruz y que aprovisiona al occidente del país. La producción de carne, por su parte, era controlada por los empresarios cruceños Wálter Kuljis, Luis Ernesto Áñez y Osvaldo Monasterio, también afiliados a la institución cívica regional, y quienes tenían participación accionaria en los mataderos Frigor y Fridosa, desde los cuales llegaba la carne a La Paz (Velasco y Fernández, 2007).

Para evitar la especulación, la administración de Evo Morales emitió dos decretos supremos para impedir la exportación de aceite y para comercializar directamente carne adquirida de pequeños productores. Al ver la reacción del gobierno, el CPSC actuó de inmediato y encomendó a sus dos afiliados, la Cámara Agropecuaria del Oriente

152 La Asociación de Carniceros de Comercializadores de Carne (Adecca) de Santa Cruz aseguró que los ganaderos elevaron el valor del producto. Explicó que antes les ofrecían 10 bolivianos el kilo-gancho y gradualmente les elevaron hasta 16,5 (Velasco y Fernández, 2007).

(CAO) y la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (Cainco), criticar al gobierno por la inflación y por la falta de diésel para el agro. La ola de cuestionamientos se amplificó en todo el país y llegó a los lugares más recónditos gracias a la ayuda del aparato mediático que estaba al servicio del Comité, los canales de televisión Red Unitel y Red Uno, que son de propiedad de las familias Kuljis y Monasterio, dos de las más representativas del sector cívico cruceño.

Los gobiernos departamentales también entraron en acción como parte de la estrategia contra Morales. El 19 de noviembre de 2007, los prefectos de Santa Cruz (Rubén Costas), Tarija (Mario Cossío), Pando (Leopoldo Fernández) y Beni (Ernesto Suárez) --miembros de la “Media Luna”¹⁵³— más Cochabamba (Manfred Reyes Villa) conformaron el Consejo Nacional Democrático (Conalde) para enfrentarse con el gobierno. Su primera medida fue aprobar una resolución, a través de la cual se convocó a los habitantes de sus regiones a iniciar la resistencia democrática, por medio de la protesta pública y la persuasión, así como la desobediencia civil y la intervención no violenta de instituciones públicas (Resolución 001, 2007). Morales aseguró que allí se gestó una conspiración en su contra y calificó a las autoridades locales como “sediciosas” (La Razón, 2007).

Las medidas acordadas por el Conalde tuvieron reacción inmediata. En el marco de la desobediencia civil, en Tarija decidieron entregar el Presupuesto Anual 2008 al Parlamento en lugar del Ministerio de Hacienda como correspondía. En Santa Cruz, el CPSC coordinó todas las acciones de resistencia. Marinkovic aseveró que “no permitirá que les quiten ingresos a las regiones porque eso significa[ba] eliminar las autonomías” (El Diario, 2007c). Así, el 22 de noviembre, miembros de la FUL de la UGRM y de la UJC tomaron simbólicamente las instalaciones del INRA, el SIN y la Aduana Nacional. Tuvieron el respaldo del Comité Cívico Femenino, de miembros de las comparsas cruceñas para el carnaval y de la Federación de Empresarios (El Nuevo Día, 2007c). El entonces vicepresidente de la CPSC, Luis Núñez, aseguró

153 Se les conoce así por la forma que tiene el territorio tras la unión geográfica de estos departamentos.

que las acciones directas eran la única forma de hacerse respetar con el gobierno (Núñez, entrevista, 2010).

Sin embargo, el panorama político y social se complicó más cuando en Sucre, la Asamblea Constituyente aprobó en su estación en grande el proyecto de la nueva Constitución Política del Estado, gracias a la fuerza política del MAS y a su alianza con partidos políticos menores¹⁵⁴. El hecho ocurrió en el Castillo La Glorieta, en medio de un fuerte respaldo militar, que generó tensión en la zona y derivó en un enfrentamiento con sectores de Chuquisaca que cuestionaban el contenido de la Carta Magna. Como resultado de los incidentes, una persona falleció y alrededor de 300 resultaron heridas (La Prensa, 2007c). En respuesta, el CPSC radicalizó sus acciones: instaló una huelga de hambre y convocó a un cabildo público para rechazar el proyecto de Constitución, porque supuestamente era la máxima representación del Estado centralizado, y demandó a las instituciones cruceñas acelerar la implementación del Estatuto Autonómico del Departamento, que fomentaba las autonomías¹⁵⁵.

Debido a que el nivel de polarización interna estaba creciendo, el presidente Evo Morales planteó dirimir el problema en las urnas, característico de los gobiernos populistas que están en campaña permanente (De la Torre, 2009:31). Así propuso ir junto a los prefectos a un referéndum revocatorio de mandato para consultar al pueblo si es que quería que sigan administrando el país o que hubiera cambios¹⁵⁶.

154 Participaron asambleístas del Movimiento Al Socialismo (MAS); Alianza Social (AS); Alianza Social Patriótica (ASP); Movimiento Originario Popular (MOP); Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA); Emilio Gutiérrez, disidente de Unidad Nacional (UN); Movimiento Bolivia Libre (MBL); Concertación Nacional (CN), y los disidentes de Podemos Lindo Fernández, Ramiro Ucharico (La Paz) y Abel Janco (Pando).

155 En esa línea, el Concejo Municipal de Santa Cruz de la Sierra aprobó días después una ordenanza en la que dispuso que “Santa Cruz es una ciudad autónoma”. Este concepto fue incorporado en el Estatuto.

156 Las preguntas de la consulta fueron: 1) ¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera? 2) ¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto del Departamento?

La consulta se celebró el 10 de agosto de 2008 y la mayor parte de las autoridades fueron reelectas con excepción de los prefectos de La Paz, José Luis Paredes, y de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, quienes eran de la línea opositora a Morales.

Como el proceso electoral no logró alejar al Presidente del poder y, más al contrario, debilitó la fuerza de las prefecturas, el Conaldec decidió retomar su estrategia contra el gobierno cinco días después del referéndum. Anunció el desconocimiento de la administración central y amenazó con bloqueos de caminos y otras acciones de resistencia. Para García Linera (discurso, 2008), ése fue el inicio del “golpe de Estado cívico-prefectural” contra Evo Morales. Éste es el punto de corte que causa el paso de un estado de “déficit de gobernabilidad” a uno de “crisis de gobernabilidad”, porque ante una respuesta del gobierno para resolver el conflicto del IDH, la situación se polarizó más. Luego de la consulta se ratificó la legitimidad de los actores, pero no se resolvió el problema de fondo (los recortes al impuesto), con lo cual el panorama se tensó más.

Dos semanas después, las instituciones cruceñas tomaron el Comando Departamental de la Policía en Santa Cruz. Además, bloquearon la llegada del Presidente y del Vicepresidente y de varios ministros a la capital de este departamento. Según la Vicepresidencia de la República, alrededor de setenta instituciones del Estado, entre ellas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), Televisión Boliviana (TVB), la red Patria Nueva, “fueron saqueadas, quemadas y destruidas, atracaron también puestos militares” (García Linera, discurso, 2008). Las protestas se extendieron a Beni, Pando y Tarija. En este último, el 8 de septiembre, los cívicos del departamento participaron en el atentado contra el gasoducto a Brasil, lo dinamitaron e interrumpieron el suministro, también cerraron las válvulas de las plantas desde donde se envía gasolina y gas natural al occidente del país.

La situación se salió de las manos del gobierno y estaba afectando sus relaciones con los países vecinos y la estabilidad interna de todo el territorio. Pero lo que generó el salto entre la etapa de “crisis de gobernabilidad” e “ingobernabilidad” fue “la masacre” de campe-

sinos e indígenas en Pando el 11 y 12 de septiembre. Ellos formaban parte de un grupo de simpatizantes de Morales que marcharon en ese departamento en contra del prefecto Fernández. Sin embargo, supuestamente fueron emboscados en la localidad de Porvenir por presuntos sicarios enviados por la Prefectura y los cívicos regionales, quienes los atacaron con armas de fuego (Vaca, 2008)¹⁵⁷.

La situación se complicó más porque la fuerza pública perdió el control de la región debido a la gran distancia desde la sede de gobierno¹⁵⁸. Los sectores en conflicto bloquearon la única vía de ingreso a Cobija, capital del departamento, que era el aeropuerto y los campesinos e indígenas denunciaban abusos por parte de grupos de choque. La oposición política los negó. Ésta fue una situación extrema en la que la relación entre el gobierno y la sociedad tuvo un punto de quiebre profundo.

Para recuperar el control territorial sobre Pando el gobierno declaró el estado de sitio departamental, figura utilizada por primera vez, ya que históricamente las medidas de excepción eran nacionales. Sin embargo, el Decreto Supremo 29705, del 12 de septiembre de 2008, preveía la ampliación geográfica de la decisión. Después de los incidentes, el prefecto Leopoldo Fernández fue detenido y recluido en la cárcel de San Pedro en La Paz a la espera de un juicio. Fue acusado de genocidio.

Los últimos acontecimientos colmaron la tolerancia de la comunidad internacional, que en el marco de la gobernanza multinivel y la constante interacción entre los actores del sistema latinoamericano, tuvo que reaccionar frente a la situación boliviana. El primero en pronunciarse fue Brasil, que desconoció cualquier intento de desestabilización democrática y territorial en la región. Esa posición fue masificada en la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)¹⁵⁹, que intervino

157 El informe final de la Comisión Investigadora enviada por la Unión de Naciones Sudamericanas asegura que los agresores de los campesinos “actuaron ‘en forma organizada’ y que ‘respondieron a una cadena de mando’ que actuó con funcionarios y financiamiento de la Prefectura” (Vaca, 2008). Sin embargo, no se pudo comprobar las denuncias sobre ejecución de niños, el entierro de cadáveres sin identificación, el destino de los desaparecidos, maltrato y abusos sexuales.

158 Está ubicado a más de 400 kilómetros de la sede de Gobierno.

159 Unasur es un organismo regional conformado por Argentina, Bolivia, Chile, Perú,

en el conflicto boliviano y en una declaración oficial suscrita por todos sus miembros advirtió de que no “reconocerá cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia” (Declaración, 2008). En vista de esta contundente posición, guiada por el desplazamiento del poder del Estado hacia arriba, días después el clima de conflicto bajó en el país y los actores tuvieron que negociar para volver a estado de “governabilidad normal”.

La adaptación del Estado al modelo autonómico

El gobierno no quería reconocer la demanda de las autonomías porque consideraba que favorecería solamente a la burguesía o a la oligarquía departamental. Sin embargo, luego de las protestas sociales ocurridas en Santa Cruz; el referéndum de autonomías, donde cuatro departamentos de los nueve votaron por ese modelo de Estado, y después de las presiones promovidas de arriba (Unasur) de encontrar salidas democráticas a los conflictos internos, el presidente Morales decidió aceptar ese modelo político-administrativo dentro de la reconfiguración del nuevo Estado. “El gobierno llegó a esa concesión para tomar en cuenta el interés de los otros sectores, porque la Constitución tiene que abarcar a todos, no es una Constitución para un solo sector. Es de todos los bolivianos, tiene que favorecer a todos, ése era el espíritu del Presidente” (García Linera, discurso, 2008).

Pero esta apertura hacia las autonomías tiene que ver también con la intención del gobierno de abrirse no sólo al ámbito departamental, sino también a las autonomías indígenas y regionales para que la democracia sea más profunda y no pase de una concentración en el gobierno central a otra en las prefecturas, que bajo la nueva Constitución se llamarán gobernaciones.

La apertura del gobierno a las demandas de las instituciones departamentales responde a lo que Pierre y Peters (2000) denominan “el desplazamiento del poder del Estado hacia abajo”, es decir que en el

marco de la dinámica de las interacciones, el ámbito local incide sobre el Estado y lo obliga a adecuarse a los nuevos cambios generados en ese nivel. De forma concreta se puede observar que existe esta adaptación en la incorporación del modelo autonómico en la nueva Constitución, que en su artículo primero dice:

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (CPE, 2009).

Según el artículo 272 de esa norma suprema, la autonomía implica:

la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (CPE, 2009:100).

Bajo esa estructura, las autonomías pueden ser departamentales, regionales, municipales e indígenas¹⁶⁰. Todas son recientes con excepción de la establecida para las alcaldías, vigente desde la década de los noventa. Según la norma, las primeras pueden interactuar a través de dos instancias: el órgano ejecutivo (gobernador) y la asamblea departamental, que tendrá facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas.

El artículo 300 de la Constitución señala también que una de las competencias exclusivas de las autonomías departamentales es elaborar un estatuto que establezca la política departamental. Tiene a su cargo también la planificación y la promoción del desarrollo hu-

160 La Constitución diferencia el departamento de la región. Esta última está “conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica que no superan los límites departamentales y que tienen rasgos comunes como la cultura, la economía, la historia y la lengua. “Es un espacio de planificación y gestión” (CPE, 2009:101).

mano en su jurisdicción, políticas de empleo, planes de ordenamiento territorial, de turismo, de promoción cultural, de electrificación rural, de desarrollo de energías renovables en el ámbito local, de comercialización de hidrocarburos, de incentivo a la inversión privada departamental, de administración de las regalías, creación de impuestos, entre otros (CPE, 2009: 113-115).

Para el ex presidente del CPSC Germán Antelo (entrevista, 2010), la incorporación de las autonomías a la Constitución es “un gran paso” en la lucha democrática, pero admitió que aún falta consolidarlas en la ley reglamentaria y en el pacto fiscal que se debe establecer entre las partes interesadas. En la misma línea, el actual presidente de la institución, Luis Núñez, asegura que hay avances, pero el proceso de lucha regional continúa. Existe la intención de “someter a un pueblo en beneficio de otro. Ante esa situación, ellos [los del gobierno] juegan políticamente. [Por eso] la lucha de los autonomistas contra los centralistas va a continuar” (Núñez, entrevista, 2010).

Para Mario Galindo, asesor técnico en la redacción del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz ¹⁶¹, el debate va por otro lado. Se va a concentrar en armonizar y compatibilizar este documento con la nueva Constitución porque hay temas en los que no concuerdan. Según el Estatuto, el régimen de hidrocarburos es una competencia compartida entre el departamento que posee las reservas y el gobierno central (Tabla N° 12). En ese marco, la Asamblea Legislativa Departamental podrá “establecer una legislación básica nacional”. De acuerdo con el especialista, esto quiere decir que el departamento puede establecer las condiciones en las cuales una empresa puede hacer exploración, explotación y transporte en armonización con la norma nacional (Galindo, entrevista, 2010).

No obstante, asegura que después de la nacionalización, YPFB es la encargada de las políticas en esas áreas y “cualquier norma departamental, por muy legislación básica que establezca, tiene que someterse a esa condición básica que YPFB es la empresa sobre la cual recae la responsabilidad principal para el ejercicio de esas competencias”. Este

161 Publicado el 18 de julio de 2008 en la Gaceta Oficial del departamento.

entuerto se soluciona, dijo, con una ley reglamentaria que salga de la Asamblea Legislativa Departamental.

Tabla N.º 12
Competencias Gobierno Departamental Autónomo Santa Cruz
Ámbito energético

Exclusivas	Compartidas
Planificar, desarrollar e implementar una política energética departamental	Recursos naturales no renovables (gas natural, petróleo y hierro)
Plantear fuentes alternativas de energía y biocombustibles	

Fuente: Adaptado del Estatuto, 2008.

En este esquema, los gobiernos departamentales tienen la potestad de elaborar y diseñar sus propias políticas públicas departamentales sobre hidrocarburos. Y su interés se concentra en tener una mayor presencia en la fiscalización de la producción antes que en el control de la propiedad, que es del Estado. Con este propósito, el Estatuto crea una Secretaría Departamental para “controlar y fiscalizar la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se realicen en el departamento”.

El Estatuto en su artículo 117 también abre la posibilidad para que el Gobierno Autónomo de Santa Cruz pueda constituir su propia Empresa Pública Departamental de Hidrocarburos para que sola o en sociedad con capital privado, a través de contratos de riesgo compartido, pueda participar en la cadena productiva del sector. La idea es que garantice el consumo de hidrocarburos líquidos y gaseosos en el departamento, tanto en calidad como en cantidad. Sin embargo, los contratos de riesgo compartido van en contra de la Ley 3058 de Hidrocarburos, que sólo reconoce tres modalidades: operación, producción compartida y asociación. Galindo asegura que esto último amerita una ley de armonización, que sale de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Si bien se lograron avances en el nivel estructural de las relaciones, en el nivel internacional persisten los problemas. El gobierno

inició juicios a los representantes de las instituciones departamentales, en particular de Santa Cruz, posterior al conflicto por el IDH, a través del Ministerio de Lucha contra la Corrupción, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General, el Instituto de Reforma Agraria, el Viceministerio de Tierras y el Servicio de Impuestos Nacionales. Por ejemplo, el prefecto Rubén Costas tiene al menos tres procesos iniciados por el gobierno central por supuesta malversación del IDH para realizar el referéndum por las autonomías y la adquisición irregular de vehículos para esa institución. Tenía que ser detenido de forma preventiva, pero pagó una fianza para no ir a la cárcel. En la lista de sindicatos también está Branko Marinkovic, quien fue acusado de atentado terrorista contra el Estado. Lo culpan de participar en el ataque contra el gasoducto a Brasil y prestar una avioneta para transportar dinamita. Tuvo que huir de Bolivia en 2009 para evitar demandas. Se presume que está en Estados Unidos. Ambos casos están en investigación.

A partir de esto, el gobierno presentó demandas contra sus opositores políticos en Santa Cruz y en otros departamentos por diversos temas. Uno de los que más sonó fue el proceso del vicepresidente de la República contra Costas por desacato; es decir, calumnias e injurias sobre su investidura. El prefecto aseguró que la segunda autoridad del país recibía dinero del narcotráfico. Para García Linera, ése fue un atentado contra la institucionalidad boliviana. “Atacar a la Vicepresidencia sin fundamento, sin prueba, es un ataque al pueblo de Bolivia que ha elegido democráticamente a sus autoridades, es un ataque al pueblo boliviano, a su voto, a sus instituciones y yo no puedo quedarme tranquilo” (La Razón, 2010). Costas aseguró que no tiene miedo de afrontar las demandas en su contra porque hará prevalecer su verdad. Sin embargo, desconfía de la transparencia de los procesos por el monopolio de poder que tiene el partido de gobierno. El MAS controla los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y la Contraloría General de la República, bajo un esquema totalitario y excluyente similar al de la Democracia Pactada. Pero en estos dos casos designó funcionarios de forma interina mientras se aprueban las leyes que reglamentan la nueva Constitución para la elección directa de autoridades.

Un elemento que salta a la vista es que mientras las interacciones entre el gobierno central y las instituciones departamentales se tensaron más en un plano vertical, las interacciones a nivel horizontal se fortalecieron más en esa misma proporción. Esto se evidencia con la creación del Conalde. Esta institución netamente prefectural llegó a ocupar una función contestaria en la política boliviana, como una señal de que la oposición ya no estaba en el nivel nacional, donde jugaban los partidos políticos en el pasado, sino en el ámbito departamental.

Sin embargo, tuvo un periodo corto de duración debido a la desarticulación gradual que enfrentó. El primer golpe para el Conalde fue la salida de Reyes Villa de la Prefectura de Cochabamba después de haber perdido en el referéndum revocatorio al igual que su colega de La Paz, José Luis Paredes. Posteriormente, siguió la detención del Prefecto de Pando, Leopoldo Fernández. En ese escenario, sus colegas Cossío, Suárez Sattori y Costas también fueron debilitados por la compenetración política del MAS en sus departamentos. De acuerdo a los resultados del referéndum revocatorio de 2008, Evo Morales y Álvaro García Linera obtuvieron un apoyo popular del 50% en Tarija; 44%, en Beni y 41% en Santa Cruz (CNE, 2008). Éste es un avance considerable, tomando en cuenta los resultados de la elección presidencial del 2005, en la que su partido obtuvo el 31%, 16% y 33%, respectivamente (CNE, 2005).

Para concluir, se puede establecer que el Decreto Supremo 28701 polarizó las relaciones existentes entre el gobierno central y las instituciones de Santa Cruz a partir del recorte del ingreso generado por el IDH. Se observó también que el sistema de transferencias estatales a las regiones se ha complejizado en extremo, fruto de las tensiones entre ambos actores. Es una estrategia del gobierno central para controlar la distribución de los recursos petroleros. También se notó que pese a que el gobierno central rechazaba de forma inicial la demanda autonómica, al final tuvo que aceptarla e incorporarla dentro de su política porque el CPSC la convirtió en una demanda masiva. Este nivel de compenetración llegó a tal grado de profundidad que logró insertarse en la configuración del nuevo modelo de Estado.

Tanto el gobierno central como las instituciones cruceñas manejaron el tema del IDH de forma política, enfrentando los dos modelos

de Estado que proponen cada uno. Sin embargo, como este asunto se resolvió por presión de los actores regionales/globales, la polarización interna aún continúa en el ámbito intencional a pesar de que las aguas se calmaron momentáneamente.

CONCLUSIONES GENERALES

Aportes empíricos: convivencia y tensiones latentes

Después de revisar el caso boliviano y para responder a la pregunta central de investigación, se puede concluir que el Decreto Supremo 28701 se constituyó en un instrumento intervencionista pactado, diseñado con el claro objetivo de afectar la gobernanza democrática en Bolivia y, por ende, las relaciones que el Estado mantenía con los actores involucrados en la industria de los hidrocarburos: empresas petroleras, países compradores y departamentos productores de gas natural para cambiar el modo de gobernanza vigente.

Considero que el decreto es “intervencionista pactado” porque manifiesta el poder de la fuerza pública en la toma de decisiones, a través de sus múltiples representaciones simbólicas, pero a la vez abre una puerta para la negociación con los actores involucrados con miras a generar las condiciones para su implementación.

Si el gobierno hubiera aplicado un instrumento de política pública diferente, la medida no habría tenido el mismo efecto de shock en los receptores, que cargaba la advertencia de que el Estado retomaba la gestión, la planificación y el control de la economía con mucha fuerza. La elección del instrumento también tuvo que ver con el estilo de gobierno de Evo Morales, su fortaleza política, la tendencia del precio del gas en el mercado internacional y los factores geopolíticos.

Para establecer esos aspectos hice tres constataciones. La primera es que el decreto impactó inicialmente de forma selectiva (Kobrin, 1980) en las relaciones económicas entre las compañías que operaban en los campos más grandes y YPF, pero por las limitaciones técnicas, presupuestarias y operativas de la petrolera estatal, el gobierno se vio obligado a adaptar la nacionalización y a conformar una alianza con todas las firmas privadas para garantizar la sostenibilidad de la industria y de los ingresos que entran por ese sector, pero en el marco de un mayor poder estatal (gobernanza jerárquica). Para asociarse, permitió que ellas tengan techos de ganancia mayores a los de YPF, bajo la premisa de que a medida que recuperen su inversión y se fortalezca más la estatal, empezarán a recibir menos beneficios. Esta lógica alienta las inversiones en campos grandes, pero no ayuda a los yacimientos marginales a soportar las crisis de la fluctuación de precios ni tampoco fomenta la exploración.

Para las petroleras, la firma de contratos no lo resuelve todo. Existen puntos que el gobierno debe esclarecer en la nueva ley sectorial para dar certidumbre a las empresas, como la revisión del precio del barril del petróleo en el mercado interno, que no es conveniente ni para las compañías ni para el Tesoro estatal. Pero como es un punto sensible para la población, porque cualquier modificación repercutirá en el incremento del litro de gasolina y diésel, debe ser abordado a partir de una estrategia integral, enmarcada en el cambio de la matriz energética y la coordinación con los sectores afectados.

Se tiene que dar seguridad jurídica a la industria y generar los incentivos necesarios para fortalecerla. Mientras no haya esto, se estancarán las inversiones. Y sin nueva inversión no hay gas, y sin gas se pone en riesgo el abastecimiento del mercado interno y el cumplimiento de los contratos de exportación, con lo cual se aislaría a Bolivia de sus dos únicos mercados seguros, que generan beneficios económicos para una diversidad de sectores sociales. Por otro lado, cabe destacar que YPF y las empresas petroleras son las únicas que se beneficiaron económicamente de la implementación del Decreto Supremo 28701 y de los nuevos contratos. Si el gobierno no habría dictado este dispositivo de intervención, la estatal no hubiera tenido fondos para su funcionamiento. Pero como esta

asignación de recursos no formó parte desde el principio de un proyecto integral para mejorarla, se abrió una ventana para la discrecionalidad de su uso (caso Santos Ramírez), situación que no diferencia el gobierno de “cambio” de Evo Morales de la era de la Democracia Pactada.

En cuatro años de la vigencia del decreto y de los nuevos contratos, YPFB mejoró su situación presupuestaria y operativa, pero no la técnica. No se avanzó en la institucionalización de cargos en la empresa, en particular en los puestos jerárquicos. Y no creo que se avance tampoco mientras el gobierno siga viéndola como una empresa política que genera ingresos al Tesoro estatal y mientras las pugnas internas frenen la estabilidad y el desarrollo sectorial.

La segunda constatación es que, contrariamente a lo que se prevé, el dispositivo de intervención básicamente no alteró las relaciones entre el Estado boliviano y los países compradores de gas, Brasil y Argentina. Al contrario, se observa un acercamiento en el marco de su línea ideológica y de la necesidad de seguridad energética.

No obstante, bajo la maniobra del acuerdo y de los precios, ambos países lograron aumentar la interdependencia que Bolivia tiene de ellos vía ingresos, mientras que los dos empezaron a buscar otros abastecedores, pero sin alejarse del país andino. De tal suerte que Bolivia pasó de ser “el principal proveedor” a sólo “una alternativa más”. En esa relación, este último perdió porque por las limitaciones de infraestructura se quedó atado a esos dos mercados, que tienen sus propios intereses.

La tercera constatación es que el decreto sí impactó en la relación entre el gobierno central y las instituciones representativas de los departamentos productores de hidrocarburos, especialmente, Santa Cruz, a partir de los recortes presupuestarios que sufrieron las prefecturas por el IDH. Se pudo evidenciar que la disminución de este impuesto no afecta a la implementación de las autonomías, tal como sostenían las prefecturas y el CPSC, pero que este discurso se convirtió en una poderosa arma para masificar las protestas y buscar aliados en defensa del modelo de Estado autónomo versus el centralizado.

Se pudo establecer también que el sistema de transferencias estatales a las regiones se ha complejizado en extremo, fruto de estas tensiones internas y que son una estrategia del gobierno central para controlar

la distribución de los recursos petroleros y lograr sobreponer su sistema estatista centralizado sobre el autonomista. No obstante, la dinámica de las interacciones permitió incluir uno dentro de otro, aunque el debate sobre la sostenibilidad de los ingresos aún no está resuelto.

Otra constatación derivada de la anterior es que si el gobierno de Evo Morales no hubiese emitido el Decreto Supremo 28701 el tesoro público, las prefecturas, los municipios, las universidades, la Policía, las Fuerzas Armadas, los pueblos indígenas y los campesinos igual habrían recibido los mismos ingresos que perciben en la actualidad. Es decir, no hubiese habido ningún cambio en el aspecto económico de estos sectores. Esto debido a que el incremento de sus recursos económicos los últimos cuatro años fue el resultado de la elevación de los precios internacionales del petróleo y del gas, que repercutieron en el IDH, donde el gobierno nada tuvo que ver. Esta aseveración permite desmitificar la creencia tradicional de que las nacionalizaciones son fuentes generadoras de ingresos para los Estados.

Por las razones anteriores se puede establecer que más que una medida de corte económico que generó ingresos para las arcas nacionales, el Decreto Supremo 28701 fue un instrumento político, que cambió el modo de gobernanza sobre los hidrocarburos y traspasó la propiedad legal que las petroleras tenían sobre el gas natural a manos del Estado. En esencia, modificó el sistema de regulación. Y sentó las bases para la configuración de un nuevo modelo de Estado, en el que éste tenga preponderancia y un papel protagónico en la toma de decisiones, en particular de los sectores estratégicos. Por eso, este dispositivo de intervención se convirtió en un medio para la reforma institucional en Bolivia y para el diseño de la nueva Constitución Política.

Desde un punto de vista comparativo, esta investigación permite concluir que los distintos gobiernos en Bolivia no pudieron encontrar equilibrios políticos-económicos-sociales en el ámbito de los hidrocarburos, lo que conllevó a que se pongan en riesgo variables tales como: el abastecimiento del mercado interno, el abastecimiento del mercado externo y los ingresos fiscales provenientes del sector.

Aportes teóricos: hacia una nueva forma de gobernar

Como las sociedades se están democratizando cada vez más y la globalización está irrumpiendo con mayor fuerza en los Estados, el diseño de las políticas públicas y de sus instrumentos es mucho más dinámico, complejo y diverso. Esto porque afecta a diferentes actores de la sociedad que buscan incidir en la toma de decisiones.

La situación se complica más en la industria de los hidrocarburos porque los tiempos largos que requieren el descubrimiento de yacimientos y su posterior desarrollo superan con creces los cuatro o cinco años del periodo presidencial (Fontaine, 2010). Además, en vista de que ningún actor tiene por sí solo la capacidad o toda la información necesaria para tomar decisiones, se requiere conformar un sistema de alianzas que permita viabilizar la implementación de los instrumentos de las políticas públicas y generar un equilibrio adecuado en la gobernabilidad.

Por esas razones, ya no tiene sentido encasillarse en la idea de que la nacionalización es un proceso cerrado y unilineal que sólo consiste en una transferencia de bienes privados al ámbito estatal y que tiene de por medio una indemnización, como fue interpretado en la visión ortodoxa. En la dimensión dinámica y renovadora de la gobernanza su papel es más activo, se concentra en la regulación estatal antes que en detentar activos de las compañías extranjeras per se. Así, el Estado se vuelve más fuerte, tiene un papel preponderante en la economía y en la toma de decisiones, pero a la vez convive y se adapta a las presiones de los distintos actores con los que interacciona.

Si bien es cierto que algunos gobiernos siguen utilizando los instrumentos de carácter intervencionista secante, porque les otorga la fuerza coercitiva, política y simbólica que ningún otro dispositivo les da. En sociedades complejas y con un alto grado de democratización, como en el caso boliviano, ya no son factibles. Por eso, el gobierno tiene que ingeniar nuevas formas de gobernar y generar instrumentos de “intervención pactada” o dialogada, que reconozcan las múltiples interacciones de dependencia y de compenetración entre los actores y los niveles de desplazamiento del poder hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera. Así lo hizo el presidente Evo Morales con el Decreto

Supremo 28701, que le permitió implementar un estilo de nacionalización adaptada a las interacciones globales, locales y económicas: una nacionalización pactada.

El caso boliviano demuestra que el gobierno no aplicó una nacionalización tradicional porque YPFB no estaba en condiciones operativas, económicas ni técnicas para asumir solo el manejo de un sector tan complejo como el de los hidrocarburos. La medida estuvo condicionada también por el alto nivel de compenetración de los actores no gubernamentales sobre la economía boliviana y su papel clave en la sostenibilidad de las arcas fiscales, ya que si las compañías no seguían operando, el país se quedaba sin ingresos por esta actividad. En la decisión oficial también incidieron los efectos del ámbito económico sobre el clima de gobernabilidad en Bolivia, ya que si el Ejecutivo imponía su actitud y ahuyentaba a las compañías, se habría generado un conflicto social. Esto porque una diversidad de sectores depende de los recursos mensuales generados por esta industria. Por un lado, las prefecturas, municipios, universidades públicas, Fuerzas Armadas, Policía y pueblos indígenas, a través del IDH y las regalías, y por otro, los adultos mayores, las mujeres embarazadas y los niños en edad escolar, por los bonos sociales del Ejecutivo.

La segunda idea que se desprende de la anterior es que la adaptación del Estado a las presiones de los actores no es lineal, sino gradual y dinámica. Esto se observa porque los contratos no resolvieron todo y existen temas pendientes que están en el tapete (fortalecimiento de YPFB, incentivos para campos medianos y pequeños, precios del petróleo en el mercado interno, políticas para ampliar la infraestructura de transporte y planes de fomento para la exploración, entre otros).

La tercera idea es que esta investigación permite descartar dos mitos teóricos. El primero, que la nacionalización ahuyenta las inversiones privadas. En el modelo tradicional de expropiación de bienes sí había un factor disuasivo para invertir nuevos capitales en un país. Sin embargo, bajo la comprensión de los instrumentos de la política pública y la gobernanza, existe un juego de intereses de los actores, tanto privados como estatales (lógicas de acción), que interactúan en un esquema de múltiples interdependencias en las que a la hora de tomar decisiones

también pesan otras variables como los precios internacionales de los hidrocarburos, el acceso a las reservas y la certidumbre de su existencia, la política fiscal, la rentabilidad del negocio, la tasa de recuperación, el acceso a mercados, la seguridad jurídica y la estabilidad social y política. Es decir, si el negocio es bueno, las compañías se quedan e invierten porque su único fin es ganar.

El otro mito que se descarta aquí es que sólo los gobiernos “neoliberales”, que promueven la apertura y el libre mercado, son aliados de los actores económicos extranjeros, como las petroleras privadas. Los gobiernos con fuerte visión estatal también pueden ser socios muy cercanos si las condiciones de interacción son claras, estables y viables. Sin embargo, cuando los gobiernos no son lo suficientemente fuertes se corre el riesgo de que la compenetración de los actores económicos no gubernamentales y de los actores supraestatales, que silenciosamente invaden la soberanía de los Estados, desarrollen niveles de dependencia tan elevados, que alteren el equilibrio armónico de la gobernanza.

Por otro lado, se pudo observar también que para que el modo de gobernanza jerárquico sea realmente efectivo en el plano estructural, no basta que el gobierno domine el sistema político (control del Poder Ejecutivo, Legislativo o voto mayoritario del pueblo para tomar decisiones), como pretendía hacerlo el presidente Morales, sino también en fortalecer el resto de instituciones democráticas para que coadyuven a ese proceso.

El gobierno de Evo Morales tiene alta legitimidad política, otorgada por el voto popular, y bajo el modelo del Estado Plurinacional pretende impulsar una democracia más participativa que representativa, pero en los hechos se ve que él gobierna con sus bases (movimientos sociales) y que éstas cercan el Congreso para lograr su propósito. Esto genera tensiones en el ámbito intencional, tomando en cuenta que el manejo de recursos naturales vincula a una cadena de actores. Entre ellos están los pueblos indígenas que tienen territorios sobrepuestos a sitios con potencial en hidrocarburos, muchas de las cuales reciben asesoramiento de organizaciones no gubernamentales ecologistas, los departamentos que tienen reservas, las empresas petroleras que explotan el recurso, los países que lo compran. Por lo que esta democracia participativa jerárquica, intrínseca al estilo de gobierno de Morales, tie-

ne que irse adaptando a las múltiples interacciones, porque toda imposición genera cambios en el estado de gobernabilidad en la sociedad.

Esta experiencia permite ver que los modos de gobernanza no son perfectos ni puros, tal como los maneja la academia. Esto porque precisamente la realidad es más compleja, porque pueden tener contradicciones dentro de sí y, que porque dentro de un ámbito dinámico-dialéctico, se forjan las condiciones para la emergencia de otro modo de regulación que lo supere. Así se ve en el modo de co-gobernanza aplicado en Bolivia durante las últimas dos décadas, que fue el origen de su propia destrucción, debido a que esa estructura horizontal que involucraba a unos cuantos sectores específicos subestimó las contradicciones internas que estaba generando y, lo que es peor, reavivó contradicciones históricas surgidas antes de su aplicación y que estaban más latentes que nunca.

Además, las instituciones estatales pueden ser débiles tanto en la co-gobernanza como en el modo jerárquico. La diferencia está en que el debilitamiento del sector público es la esencia misma del primero; en cambio, en el segundo es un efecto del estilo de gobierno, como el que aplicó el presidente Evo Morales de gobernar con los movimientos sociales e incluirlos en el ámbito técnico a través de designaciones políticas.

Finalmente, mientras el Decreto Supremo 28701 y los nuevos contratos con las compañías delimitaron el ámbito estructural de las interacciones entre los actores, en el nivel intencional las tensiones continúan y tendrán que ser resueltas en el escenario de la gobernanza energética y democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Adell, Jáuregui (2004). “El Estado: definición”. En *El Estado-Nación*. España: Ediciones 29.

Aguilar Villanueva Luis (1992), “Estudio introductorio”. En *El estudio de las políticas públicas*, ed. L. Aguilar Villanueva, 15-74. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Alcántara, Manuel (1995). “III. El rendimiento del sistema político en relación con las políticas públicas”. En *Gobernabilidad, crisis y cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, 105-128. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Al-Shereidah, Mazhar (2006). “*La dimensión imaginaria en la nacionalización petrolera*” En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol 12 Nro 1*, 146. Venezuela: Revele.

Andersen, Lykke y Mauricio Meza (2001). *The natural gas sector in Bolivia: an overview*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, Andean Competitiveness Project.

Andersen, Lykke; Robert Faris y Mauricio Medinaceli (2002). “Exportación de Gas Natural: El Efecto sobre Crecimiento, Empleo, Desigualdad y Pobreza”. En *Modelo Alternativo de Desarrollo: Una Agenda de*

Políticas para la Nueva Década. Proyecto PIEB. La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Andersen, Lykke E, Johann Caro, Robert Faris y Mauricio Medinaceli (2006). “Gas natural y desigualdad en Bolivia después de la nacionalización”. En *Documentos de Trabajo sobre Desarrollo*, 08. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.

Aponte, Guillermo; Carlos Miranda, Juana P. Jiménez, Henry Oporto, Mauricio Medinaceli y Napoleón Pacheco (2006). *La Nacionalización bajo la Lupa*. La Paz: Fundación Milenio.

Arriagada, Genaro (2006). “Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana”. En *Documentos de trabajo N.º 20*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 32p.

Arson, Cynthia; Kenneth Roberts, Leslie Bethell, René Mayorga, Robert Kaufman, Felipe Agüero, Ariel Armony, Eric Hershberg, y Roberto Russell (2007). *The New Left and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Arze, Carlos (2004). “Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal?”. En *Revista Cuadernos del CENDES Volumen 21, Número 56*, Venezuela: CENDES.

Assies, Willem (2004). “Bolivia: A Gasified Democracy”. En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe N.º 76*.

Assies, Willem (2006). “La ‘Media Luna’ sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social”. En *América Latina Hoy N.º 43*, 87-105. España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Balch, George (1980). “The Stick, The Carrot, and the other strategies: a Theoretical Analysis of Governmental Invention”. En *Law and Policy Quarterly N.º 2*: 35-60.

Barja, Gover; McKenzie, David y Urquiola, Miguel (2004). *Capitalization and Privatization in Bolivia: an approximation to an evaluation*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Barragán, Rossana (2009). “Hegemonías y ‘Ejemonías’: las relaciones entre el Estado central y las regiones (Bolivia 1825-1952)”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales Num. 34*, 39-51. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de Ecuador.

Bermúdez, Emilia y Gildardo Martínez (2010). “Hugo Chávez: la articulación de un sentido para la acción colectiva.” *Espacio Abierto 001*, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/122/12290104.pdf> (visitada en octubre 24 de 2009).

Berrios, Santiago (2006). *La verdad sobre los contratos de Riesgo Compartido*. Editorial El Observador. La Paz.

Blanes, José (1985). “El Estado y la Región en La Paz”. En *El Poder de las Regiones*, Fernando Calderón G. y Roberto Laserna (Comp.) páginas 65-84. Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Bobbio, Norberto (1992). *El Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. Trad. José Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica.

Bridge Gavin y Tom Perreault (2008). *Environmental Governance*. New York: Syracuse University. Working Paper.

Burbano de Lara, Felipe (2010). *Estado, Plurinacionalidad y Nacionalismo en el discurso de Evo Morales*. México: Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales.

Calderón, Fernando y Roberto Laserna (1985). “El poder de las regiones (a manera de introducción)”. En *El Poder de las Regiones*, comp. Fernando Calderón G. y Roberto Laserna, 9-20. Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Candia, Fernando y Napoleón Pacheco (2009). *El Péndulo del gas: estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. La Paz: Fundación Milenio.

Campodónico, Humberto (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*, serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Cauthin, Marielle (2005). “Evo: lejos de Orinoca, cerca del poder”. En *Suplemento Usted Elige*. La Paz: Diario La Prensa.

CNE Corte Nacional Electoral (Bolivia) (2010). *Procesos electorales históricos*. En http://www.cne.org.bo/proces_electoral. Visitada el 1 de octubre de 2010.

Cohen, Jean y Arato, Andrew (2001). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Culturas Económicas. Primera reimpresión.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La gobernanza europea: un libro Blanco*. En http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf. Visitada el 24 de junio de 2010. Bruxelles: CCE, 40 p.

Costas, Rubén (2007). *Informe de Gestión 2007*. Santa Cruz: Gobierno Departamental de Santa Cruz.

Coppedge, Michael (2001). “Instituciones y gobernabilidad en América Latina”. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, ed. Antonio Camou. México: FLACSO-IISUNAM.

Correa, Loreto, Tanya Imaña, y Martín Añez (2003). “Los laberintos de la Tierra: Gasoductos y Sociedad en el Oriente Boliviano: San José, San Matías y Puerto Suárez”. En *Investigaciones regionales*. Santa Cruz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

Christensen, Steen Fryba (2006). “La Política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil”. En *Sociedad y Discurso*. Universidad de Aalborg.

Crozier Michel, Huntington Samuel Watanuki Joji (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

Chua, Amy L. (1995). "The Privatization-Nationalization Cycle: The Link between Markets and Ethnicity in Developing Countries". En *Columbia Law Review*, Vol. 95, No. 2, 223 – 303. Columbia: Columbia University.

De Castro, Giselle (2006). *A Indústria de los hidrocarbonetos no Brasil: o problema com o caso gasoduto Bolívia-Brasil e a solução com os combustíveis renováveis*. Brasil: Universidad Cándido Méndez.

De Freitas, Fernando (2008). "Valió la pena". En *Revista Petróleo y Gas "Mirando hacia el Futuro"*, N.º 53. Santa Cruz: Cámara Boliviana de Hidrocarburos.

Delson, Robert (1957). Nationalization of the Suez Canal Company: Issues of Public and Private International Law. En *Columbia Law Review*, Vol. 57, No. 6, 755-786.

De la Torre, Carlos (2009). "Populismo Radical y democracia en los Andes". En *Journal of Democracy en español*. <http://journalofdemocracyen-espanol.cl/pdf/delatorre.pdf>. (Visitado el 20 de septiembre de 2010).

De Leon, P. (1999). "The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? Where is It Going?". En *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier. Estados Unidos: Westview Press.

Deutch, John (2007). "Priority Energy Security Issues". En *Energy Security and Climate Change*. Washington, París y Tokio: The Trilateral Commission: 1-50.

Domke, Martin y Hans Baade (1963). "Nationalization of Foreign Owned Property and the Act of State Doctrine: Two Speeches". En *Duke Law Journal*. Páginas 281-303, volumen N.º 2.

Ellner, Steve (2004). "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: Análisis comparativo de dos variantes de populismo". *Revista Venezolana de Eco-*

nomía y Ciencias Sociales No. 10, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/177/17710102.pdf> (vistado en octubre 24 de 2009).

Espinoza, C. (2003). *El Alto: La ciudad rebelde y sin límites*. La Paz: Pulso: 16-17.

Favennec, Jean Pierre (2007). *Géopolitique de l'énergie: besoins, ressources, échanges mondiaux*. Paris: Éditions Technip.

Flisfisch, Ángel (1989). "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión". En *Revista Mexicana de Sociología*. N.º 3. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Fontaine Guillaume (2008). "Neonacionalismo petrolero en los Andes". Disponible en http://www.flacso.org.ec/docs/WP_004_Fontaine_02.pdf, visitado en octubre 24 de 2009.

Fontaine, Guillaume (2009). "Les Politiques Publiques Comme Produit de la Gouvernance." Disponible en http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10252.WP_021_GFontaine_06.pdf, visitado en octubre 24 de 2009.

Fontaine, Guillaume y Susan Velasco (2010). "La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico". En *Gobernanza Ambiental en Perú y Bolivia. Enlaces e intersecciones de la problemática existente sobre los recursos naturales, las áreas protegidas y la gobernanza indígena*. Quito: UICN-FLACSO.

Fontaine, Guillaume (2010). *Petropolítica: una teoría sobre la gobernanza energética*. Quito: FLACSO, Abya Yala, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Fundación Jubileo (2009). *Nacionalizaciones de hidrocarburos en Bolivia: Memorias de Don Enrique Mariaca Bilbao*. La Paz: Fundación Jubileo.

Gamarra, Eduardo (1992). "Presidencialismo híbrido y democratización". En *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Páginas 21-40. René Mayorga (Editor), Caracas: Nueva Sociedad.

Gandarillas, Marco; Marwan Tahbuh y Gustavo Rodríguez Cáceres (2008). *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: la lucha de un pueblo por los recursos naturales*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia, CEDIB.

García, Mario y María Fernanda Murcia (2006), “La Evolución del Upstream y del gas natural en Bolivia”. En *La Guerra del Fuego*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Garrón, Mauricio (s/f). “El negocio del gas natural y los impactos esperados en Bolivia”. En *Análisis económico*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

Gellner, Ernest (2001). *Naciones y Nacionalismo*, trad. Javier Seto. España: Alianza Editorial.

Genuzio, Tatiana (2000). “Evaluación de la Política Regulatoria del sector de hidrocarburos en Bolivia”. En *Estudio de caso N.º 49*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Gray Molina, George (2006). “La Economía más allá del gas”. En *América*. Universidad de Salamanca: España.

Grau Creus, Mireia (2002), “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”. En *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. coord. M. Grau y A. Mateos, 29-58. Valencia: Tirant lo Blanch.

Grebe, Horst (2002). *La economía boliviana, problemas y perspectivas*. La Paz: Instituto Prisma.

Guriev, Sergei; Anton Kolotilin y Konstantin Sonin (2009). “Determinants of nationalization in oil sector: a theory and evidence from panel data”. En *Journal of Law, economics & Organization*. Oxford University Press. Disponible en <http://jleo.oxfordjournals.org/content/early/2009/06/23/jleo.ewp011.full.pdf+htm> (Revisado en enero de 2010).

Habermas, Jürgen, (2001[1998]). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta, S.A., pp. 407-468.

Helm, Dieter (2007). “The New Energy Paradigm”. En *The New Energy Paradigm*, 9-35. New York: Oxford University Press Inc.

Hewitt de Alcántara Cynthia (1998), “Uses and abuses of the concept of governance”. En *International Journal of Social Sciences N.º 155*, 105-113.

Howlett, Michael y M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Public Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.

Howlett, Michael; Jonathan Kim y Paul Weaver (2005). *Assessing Instrument Mixes: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. London: University of Western Ontario.

Isbell, Paul (2007). “El nuevo escenario geopolítico y sus implicaciones geopolíticas” en *el Panorama Estratégico 2006-2007*: España: editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa) y el Real Instituto Elcano.

Jemio, Luis Carlos (s/f), *Tamaño, Estructura y Eficiencia del Gasto Público en Bolivia*. s/r.

Jessop, Bob (1998), “The Rise of Governance and the Risks or Failure: the Case of Economic Development”. En *International Journal of Social Sciences*, 155, 29-45.

Jhon de Sousa, Sara (2006). *Bolivia y Brasil: conflicto sobre hidrocarburos*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior. 5 páginas. (Revisado el 29 de mayo de 2009).

Jones, P. W. (1998). “Globalisation and Internationalism: Democratic Prospects for World Education”. En *Comparative Education*, N.º 34, 143-155.

- Jova, Caroline (2006). *Nationalization in Bolivia: curse or blessing*. Working Paper N.º12. Miami: Florida International University.
- Justiniano, Fernando; Álex Linares y Juan Justiniano (2003). “Comité Cívico Pro Santa Cruz: grupos de poder y liderazgo regional”, en serie *Cuadernos de Resumen* N.º 7, coord. Freddy Gonzáles. La Paz: Fundación PIEB.
- Kaufmann, Daniel; Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (1999). “Aggregate and Individual governance Indicators”. En *Policy Research Working Paper, 2195*. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group-The World Bank Institute/Governance, Regulation and Finance Division.
- Keppler, Jan Horst y Schülke, Christian (2009). “Investir dans le secteur de l’énergie: une question de gouvernance”. En *La Gouvernance Mondiale de L’énergie: Gouvernance Européenne et Géopolitique de L’énergie*. Paris: L’Institut Français de Relations Internationales (Ifri).
- Kettl, Donald (2000). *The transformation of governance: globalization, devolution and the role of government*. Albuquerque: Universidad de Winsconsin. Disponible en http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/fs_kettlpaper2.pdf (visitado el 20 de agosto de 2009).
- Klein, Herbert (1994). *Historia de Bolivia*. La Paz: Librería Editorial Juventud.
- Kobrin, Stephen (1980). Foreign Enterprise and Forced Divestment in LDCs. En *International Organization*, Vol. 34, No. 1. Estados Unidos: University of Wisconsin System, Pg. 65-88. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2706617> (visitado el 20 de agosto de 2010).
- Kohl, Benjamin (2002). *Stabilizing of Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and privatization*. Philadelphia: Geography and Urban Studies.

Kooiman, Jan (1993), “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”. En: *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. Jan Kooiman. Londres: Sage.

Kooiman, Jan (2006), *Governing as Governance*. London: Sage.

Kozulj, Roberto (2006), “La Industria del gas en América del Sur: situación y posibilidades de integración de los mercados”. Serie *Recursos naturales e infraestructura*. Santiago de Chile: CEPAL.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2004), “Introduction: l’action publique saisie par ses instruments”. En: *Gouverner par les instruments*, dir. P. Lascoumes, P. Le Galés, 11-44; 357-369. París: Presses de Sciences Po/Gouvernances.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales (2007). “Understanding Public Policy through its instruments –from the nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions Vol. 20, No. 1*. Paris: CEVIPOF, Sciences Po. Pp. 1–21. Disponible en <http://scolarite.sciencespobordeaux.fr/IMG/pdf/legales-Lascoumes.pdf> (revisado el 20 de abril de 2010).

Laserna, Roberto (2007). “El caudillismo fragmentado”. En *Revista Nueva Sociedad* N.º 209, 100-117. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3432_1.pdf (Revisado el 12 de julio de 2010).

Lazar, Sian (2006). “El Alto, ciudad rebelde. Organizational bases of revolt”. En *Bulletin of American Research*. Cambridge: Cambridge University.

Levy, Lucio (1981). “Gobierno”. En *Diccionario de Política*, ed. Norberto Bobbio y Nicola Mattecci. México: Siglo XXI Editores.

Linder, Stephen y Guy Peters (1993). “Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos”. En *Gestión y Política Pública* Volumen II, N.º 1, trad. María Celia Arruti, México.

Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.I_1ersem/LSH_Vol.II_No.I_1ersem.pdf (revisado el 10 de junio de 2010).

Linkohr, Rolf (2006). *La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado*. En *Revista Pensamiento Propio* N.º 22 (julio-diciembre). Buenos Aires.

López, Carlos Alberto (2007). *Del gas sus disgresiones*. La Paz: Fundación Milenio.

López, Carlos Alberto (2008). *Hidrocarburos: hasta aquí llegamos*. La Paz: Fundación Milenio: Boletín Económico Análisis de Coyuntura: 52 páginas.

Lora, Miguel (2005). “Banqueros, terratenientes y dueños de los medios: los capitanes del Comando Camba”. En *Juguette Rabioso* N.º 122, 8-10. La Paz.

Lowi, Theodore (1972). “Four Systems of Policy, Politics and Choice”. En *Public Administration Review* N.º 32: 298-310.

Mabro, Robert (2007). “El nacionalismo petrolero, la industria petrolera y la seguridad energética”. En *Economía y Comercio Internacional, ARI*. N.º 114/2007. España: Real Instituto Elcano.

Malloy, James (1992). “El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador”. En *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, coord. R. A. Mayorga, 131-147. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad.

March, James y Johan Olsen (1984). “The New Institutionalism: Organizational factors in political life”. En *American Political Science Review*.

March, James y Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

March James y Johan Olsen (1995). "Perspectives on governance". En *Democratic governance*, 7-48 New York; London: Free Press.

March James y Johan Olsen (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders". En *International Organization* 52, 4. Massachusetts: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology. Disponible en http://courses.washington.edu/ppm504/MarchOlson_IO_98.pdf (revisado en julio 16 de 2010).

March James y Johan Olsen (2008), "The Logic of Appropriateness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 689-708. Estados Unidos: The Oxford University Press.

Mariaca Bilbao, Enrique (2007). "Auditorías Petroleras". En *Resultados de la Auditoría a las empresas petroleras con criterios de Enrique Mariaca*. La Paz: Fobomade, Oilwatch.

Mayntz, Renate (1987). "Governing Failures and the problem of governability: some comment on a theoretical paradigma". En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman (Editor). London: Sage Publications.

Mayorga, Fernando (2009). *Antinomias: el azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU)-Universidad Mayor de San Simón (UMMS).

Mayorga, René (2001). "Presidencialismo Parlamentarizado y Gobiernos de Coalición en Bolivia". En *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. comp. Jorge Lázaro. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

McGuigan, Claire (2007). *Los beneficios de la inversión extranjera: ¿cuáles fueron sus resultados en el sector de petróleo y gas en Bolivia?*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

Medellín, Pedro (2004). "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en

países de frágil institucionalidad”. Serie *Políticas Sociales N.º 93*. Santiago de Chile: CEPAL.

Medinaceli, Mauricio (2006). *Impuesto Directo a los Hidrocarburos: Origen, Maltratos y usos*. La Paz: Fundación Milenio.

Medinaceli, Mauricio (2007). *La Nacionalización del Nuevo Milenio: Cuando el precio era un aliado*. La Paz: Fundemos.

Mény Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*, trad. Salvador del Carril. Barcelona: Editorial Ariel.

Mesa, José de (1999). *Historia de Bolivia. ‘La República, Revolución, Militarismo y Democracia’*. Editorial Gisbert. La Paz.

Miranda, Carlos (2008). “Gas and its importante to the Bolivian Economy”. En *Unresolved Tensions: Bolivia past and present*. Pp. 177-193. John Crabtree y Laurence Whitehead (Coord.). Estados Unidos: University of Pittsburgh Press.

Mokrani, Dunia y Gutierrez, Raquel (2003). “Sobre las tensiones actuales en Bolivia: el gobierno de Morales, la nacionalización de los hidrocarburos y la recuperación de la soberanía social”. En *Amanecer en Bolivia*, comp. Gustavo Ayala y Luis Tapia. Ecuador: Ediciones La Tierra.

Molina, Fernando (2009). *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*. La Paz: Editorial Pulso.

Montero Solar, Alberto (2006). “El desorden global: Bolivia, transnacionales españolas, crónica de un saqueo”. En *Vientos del Sur N.º 87*, España: Universidad de Málaga.

Morales, Juan Antonio (2006). *Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales*. La Paz: Instituto de Investigaciones Económicas. Disponible en <http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/2006-2010/iisecdt-2006-08.pdf> (Revisado el 20 de diciembre de 2009).

Morales, Juan Antonio (2008). *Distribución Directa a las Personas de la Renta Hidrocarburífera: Impactos Macroeconómicos*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.

Muller, Pierre e Yves Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.

Navia, Roberto (2005). "El referéndum tiene que ser antes de la Constituyente". En *El Deber*. Junio 13.

Nación Camba (2004). *Rechazamos el referéndum vinculante sobre la venta del gas*. Santa Cruz: 27 de marzo. Disponible en <http://www.nacioncamba.net/documentos/rechazo.htm>. Revisado el 20 de diciembre de 2009.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Leandro Wolfson (trad). Argentina: Editorial Paidós.

Orgaz, Mirko (2002). *La guerra del gas*. La Paz: OFAVIN.

Orgaz, Mirko (2005). *La nacionalización del gas: economía política, geopolítica de la tercera nacionalización de los hidrocarburos*. La Paz: C&C Editores.

Ortiz, Juan Carlos (2006) "Nacionalización de Hidrocarburos". En *El nuevo ciclo de los hidrocarburos*, 29-35. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidista. 2006.

Ortiz, Pablo (2007). "Alvaro García Linera, Vicepresidente de la República 'Fue un error no liderar el pedido autonómico'". En <http://www.eldeber.com.bo/2007/2007-01-21/vernotaaldia.php?id=512>, visitado en octubre 24 de 2009.

Pachano, Simón (2006). "El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano". En *América Latina Hoy*. 43. Páginas 15-30.

Pacheco, Napoleón (2009). “El Impacto Macroeconómico de las reformas en el sector de hidrocarburos 1995-2007”. En *El Péndulo del Gas*. La Paz: Fundación Milenio.

Peña Jordán, Paola. “*Ser cruceño en octubre*” (2004). Santa Cruz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

Perrault, Tom (2005). *Escalas socioespaciales, reestructuración del Estado y gobierno neoliberal del agua en Bolivia*. Londres: Editorial Walir.

Perrault, Tom (2007). “De la guerra del agua a la guerra del gas: gobernabilidad de recursos, neoliberalismo, y protesta popular en Bolivia,” In *Después de las Guerras del Agua en Bolivia*, Carlos Crespo and Susan Spronk, (eds.), La Paz, Plural Editores, pp. 147-182.

Peters, Guy (2000). “Globalization, Institutions and Governance”. En *Governance in the Twenty -First Century: revitalizing the public service*. Páginas 29-57. Guy Peters y Donald J. Savoie (Edit.), Canadá: Canadian Center for Management Development.

Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en política pública*. Barcelona: Gedisa

Peters, Guy (2005). *Institutional Theory in Political: The New Institutionalism*. Great Britain: Ashford Colour Press Ltd.

Peters, Guy y Jon Pierre (2001). “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance”. En *Policy & Politics*. Volumen 29, N.º 2, 131-135.

Petras, James; Veltmeyer, Henry (2005). *Movimientos Sociales y Poder Estatal: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador*. México: Editorial Lumen.
Pierre, Jon y Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press, 230 p.

Powell, W., y P. Di Maggio (1991). *The New Institutionnalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Pratts, Joan (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico”. En *Revista Instituciones y Desarrollo*. N.º 10. Catalunya: Instituto Internacional de Gobernabilidad: 1-24

Roca, José Luis (1979). *Fisionomía del regionalismo boliviano*. Plural Editores: La Paz.

Roca, José Luis (1985). “Observaciones en torno a la cuestión regional”. En *El Poder de las Regiones*, comp. Fernando Calderón G. y Roberto Laserna, 43-52. Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Romero Pittari, Salvador (1985). “El Estado y movimientos regionales”. En *El Poder de las Regiones*, comp. Fernando Calderón G. y Roberto Laserna, 53-62. Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Rosenau James N. (1992), “Governance, Order and Change in World Politics”. En *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, ed. J. N. Rosenau, E. O. Czempiel, Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.

Roth, André-Noël (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. S.F. de Bogotá: Aurora.

Sabatier, Paul (1993). Policy change over a decade or more. En *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Sabatier y Jenkins – Smith H. C., Boulder Colorado: Westview Press.

Sandóval, Carmen; Sandoval, Ada; Del Río, Marco Antonio; Sandoval, Franz; Mertens, Carlos; Parada, Claudia (2003). *Santa Cruz, Economía y Poder 1952-1993*. Investigaciones regionales, Santa Cruz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

Skelcher, Chris (2005). “Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance”. En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 89-110. Vol. 18, No. 1, Estados Unidos: Oxford.

Sivak, Martín (1997). *El asesinato de Juan José Torres: Bánzer y el Mercosur de la Muerte*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.

Sivak, Martín (2007). *Santa Cruz, una tesis: el conflicto regional en Bolivia (2003-2006)*. La Paz: Editorial Plural.

Simon, Herbert. A (1957). *Models of man: Social and rational*. Nueva York: John Wiley.

Soliz Rada, Andrés (2004). *La Fortuna del Presidente*. La Paz: Impresiones Quality S.R.L.

Soruco, Ximena; Wilfredo Plata y Gustavo Medeiros (2008). *Los barones del Oriente: el poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz: Fundación Tierra.

Sosa, Beatriz (2000). “Governance: la comprensión y la expresión”. En *Punto y Coma*, N.º 66. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm> (Revisado en julio de 2010).

Stefanoni, Pablo (2010). “Bolivia después de las elecciones: ¿a dónde va el Evismo?”. En *Revista Nueva Sociedad* N.º 225. enero-marzo. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3669_1.pdf (revisado en 13 de julio de 2010).

Trebilcock, M.; Hartle, Prichard y Dewees (1982). *The Choice of Governing Instrument*. Ottawa: Ministry of Supply and Services.

Toranzo Roca, Carlos (2006). *Los rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz: FES-Ildis, Plural Editores.

UDAPE y PNUD, Unidad de Análisis de Política Económica y Social, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). “Boletín sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia”. Disponible en <http://www.udape.gov.bo/boletinesODM/bolivia1.pdf> Visitada el 24 de junio de 2010.

Velasco, Susan y Marco Fernández (2007). “Kuljis, Añez y Monasterio tienen el control de la carne”. En *La Prensa, sección Negocios*. Disponible en http://www.laprensa.com.bo/noticias/19-11-07/19_11_07_nego4.php (Revisado en julio de 2010).

Velasco, Susan (2009). *La Nueva Política Gasífera Regional después de la Nacionalización en Bolivia*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). 27 páginas.

Vedung, Evert (1998). “Policy Instruments: Typologies and Theories”. En *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their evaluations*. Marie-Louise Bemeldans-Videc, Ray C. Rist y Evert Vedung (editores): Páginas 21-58. New Jersey: Transaction Publishers, New Brunswick.

Villegas Quiroga, Carlos (2004). *Privatización de la industria Petrolera en Bolivia: Trayectoria y Efectos Tributarios*. La Paz, Plurales. 312 páginas.

Villegas, Carlos (2007). *Informe del Señor Ministro de Hidrocarburos, Carlos Villegas*, presentado ante la Comisión Tripartita del Congreso Nacional, 20 de marzo de 2007, La Paz.

Wooside, Keneth (1986). “Policy Instruments and the Study of Public Policy”. En *Canadian Journal of Political Science* volumen 19 N.º 4, disponible en <http://www.jstor.org/stable/3227800> (revisado el 31 de julio de 2010).

Yergin, Daniel (2005). “Energy Security and Markets”. En *Energy y Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washignton: Woodrow Wilson Center Press: Páginas 51 – 61.

Zaratti, Francescho (2006). “Repercusiones de la nacionalización y el futuro de hidrocarburos en Bolivia y la región, tras la firma de los contratos petroleros.”. En *El nuevo ciclo de los hidrocarburos*, Páginas 35-48. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidista.

Documentos

CBH, Cámara Boliviana de Hidrocarburos (2008). *Memoria Anual 2008*. Santa Cruz.

CNE, Corte Nacional Electoral (2005). *Elecciones generales y de prefectos en Bolivia*. Disponible en <http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx> (revisado en agosto de 2010).

CNE, Corte Nacional Electoral (2008). *Resultados Nacionales Referéndum revocatorio 2008*. Disponible en <http://www.cne.org.bo/resultadosrr08/wfrmPresidencial.aspx> (revisado en agosto de 2010).

CNE, Corte Nacional Electoral (2010). *Resultados procesos electorales*. Disponible en www.cne.org.bo (revisado en agosto de 2010).

Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización (2005). *Clasificación del Campo San Alberto*. Cuaderno N.º 6. La Paz: Creativa.

MAS-IPSP, Movimiento Al Socialismo- Instrumento Por la Soberanía de los Pueblos (2005). *Programa de Gobierno: por una Bolivia Digna, Soberana y Productiva para vivir bien*. La Paz: U.P.S. Editorial.

Ministerio de Hacienda (2004). “Flujo Financiero 0513 Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos”. En *Presupuesto General de la Nación 2004*.

Ministerio de Hidrocarburos y Energía (Bolivia) (2007). *Estrategia Boliviana de Hidrocarburos*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Ministerio de Hidrocarburos y Energía (Bolivia) (2008). *Memoria Institucional 2008*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Ministerio de Hidrocarburos y Energía (Bolivia) (2010). *Informe de Gestión 2009: proyecciones del sector 2010-2015*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Bolivia) (2008). *El Presupuesto General de la Nación 2009 garantiza la estabilidad macroeconómica*. Sección Notas Informativas, 22 de diciembre de 2008.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Bolivia) (2009). *Memoria Fiscal 2009*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Trabajo (2010). *Planilla de sueldos y salarios: personal permanente (en bolivianos), Petrobras*, correspondiente al mes de marzo.

OLADE Organización Latinoamericana de Energía (2007). *La Energía en Cifras*. Quito. Versión N.º 18: Sistema de Información Económica Energética.

Prefectura de Santa Cruz (1998). *Plan Departamental de Desarrollo 1998-2008*. Santa Cruz.

Petrobras (2010). *Ampliación del capital social y evaluación de las Letras Financieras del Tesoro (LFTs)*. Disponible en http://www.latibex.com/act/esp/empresas/hechosrelev/2010/TRACNhecho20100930_0920.pdf. Visitado en junio 24 de 2010.

Unidad de Fiscalización (2007). *Informe sobre las auditorías a la capitalización*. N.º 32, La Paz: Ministerio de Hidrocarburos.

YPFB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (2002). *Memoria Anual 2002*.

YPFB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (2005). *Informe Técnico*, enero-diciembre 2005).

YPFB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (2009). *Plan de Inversiones YPFB Corporación 2009-2015*.

YPFB, Petrobras Bolivia S. A. y Total E&P Sucursal Bolivia S.A. (2006). *Contrato de Operación*. 90 páginas.

Marco Normativo

CPE, Constitución Política del Estado de Bolivia (2004). Aprobada con la Ley N.º 2650, del 13 de abril de 2004. Gaceta Oficial 2589.

CPE, Constitución Política del Estado (2009). Publicada mediante Gaceta Oficial el 7 de febrero de 2009.

Decreto Supremo N.º 28223 (2005). Reglamenta la aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado mediante Ley N.º 3058. Gaceta Oficial de Bolivia N.º 2762, promulgado el 27 de junio de 2005.

Decreto Supremo N.º 28324 (2005). Reglamenta los Estatutos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Gaceta Oficial de Bolivia N.º 2790, promulgado el 1 de septiembre de 2005.

Decreto Supremo N.º 28421. Reglamenta el destino de los recursos del IDH. Gaceta Oficial de Bolivia, promulgado el 21 de octubre de 2005.
Decreto Supremo N.º 28609 (2006). Establece la remuneración máxima en el poder ejecutivo, en el marco de la política de austeridad del gobierno nacional. Gaceta Oficial de Bolivia N.º 2857, promulgado el 26 de enero de 2006.

Decreto Supremo 28701 (2006). Decreto Supremo N.º de Nacionalización de Hidrocarburos “Héroes del Chaco”. Gaceta Oficial N.º 2883, promulgado el 1 de mayo de 2006.

Decreto Supremo N.º 28984 (2006). Reglamento del Incentivo de Campos Pequeños y Marginales. Gaceta Oficial N.º 2958, promulgado el 22 de diciembre de 2006.

Decreto Supremo N.º 29130 (2007). Reserva y Adjudica áreas de interés hidrocarbúrico en zonas tradicionales y no tradicionales a favor de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Gaceta Oficial N.º 99ESP, promulgado el 13 de mayo de 2007.

Decreto Supremo N.º 29272 (2007). Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, li-

neamientos estratégicos 2006-2011”. Gaceta Oficial de Bolivia N.º 103ESP, promulgado el 12 de septiembre de 2007.

Decreto Supremo N.º 29322 (2007). Modifica el artículo 2 del Decreto Supremo N.º N.º28421 de 21 de octubre de 2005, referido a la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH. Gaceta Oficial N.º 3035, promulgado el 24 de octubre de 2007.

Decreto Supremo N.º 29705 (2008). Declara estado de sitio en toda la jurisdicción territorial de Pando. Gaceta Oficial N.º 3121, promulgado el 12 de septiembre de 2008.

Declaración Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), 15 de septiembre de 2008: Santiago de Chile.

Ley N.º 981 de creación de la regalía nacional compensatoria del 1% de la producción nacional de hidrocarburos a favor de Beni y Pando (1988). Gaceta Oficial N.º 1542, publicada el 21 de marzo de 1988.

Ley N.º 1654 de Descentralización Administrativa (1995). Gaceta Oficial N.º 1894, publicada el 28 de julio de 1995.

Ley N.º 3058 de Hidrocarburos (2005). Gaceta Oficial de Bolivia N.º 2749, emitida el 17 de mayo de 2005 y publicada el 19 de mayo de 2005.

Ley N.º 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) (2007). Gaceta Oficial de Bolivia, promulgada el 28 de noviembre de 2007.

Ley Departamental N.º 01 (2008). Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz. Gaceta Oficial del Departamento de Santa Cruz, publicada el 15 de mayo de 2008.

Reportes de periódicos

ABI/Portal informativo Bolivia.com, Agencia Boliviana de Informaciones (2006). “Seis prefectos rechazan a los delegados prefecturales”. Sección El País. Disponible en <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/Detalle-Noticia33201.asp> (revisado el julio de 2010).

Bolpress (2006). “Evo votará contra autonomías de los ricos”. Sección Política. Disponible en <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006061707> (revisado en junio de 2010).

Bolpress (2008). “El Estado regaló a los dueños de IOL 20 millones de bolivianos en Cedeims”. Sección Política. Disponible en <http://www.bolpress.de/art.php?Cod=2007100117> (revisado el agosto de 2010).

El Deber (2008). “Evo rechaza la autonomía plena”. En la sección Nacional. Disponible en http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-09_26/vernotanacional.php?id=080925220727 (Revisado en julio de 2010).

El Diario (2007). “Agropecuarios en emergencia por desabastecimiento de diesel”, sección Economía. Disponible en http://www.eldiario.net/noticias/nt071024/0_02ptd.php (Revisado en junio de 2010).

El Diario (2007b). “Cruceños anuncian cabildo abierto en defensa del IDH”, sección Política. Disponible en http://www.eldiario.net/noticias/nt071101/0_03ptd.php (Revisado en junio de 2010).

El Diario (2007c). “Dos prefecturas del país inician desobediencia civil”, sección Política. Disponible en http://www.eldiario.net/noticias/nt071121/0_03ptd.php / http://www.eldiario.net/noticias/nt071121/0_03ptd.php (Revisado en junio de 2010).

El Nuevo Día (2007a). “Un paro y movilizaciones contra el recorte del IDH”, sección Nacional. Disponible en http://www.el-nuevodia.com/versiones/20071016_007250/nota_247_493893.htm (revisado el 10 de agosto de 2010).

El Nuevo Día (2007b). “Piden a Evo se disculpe por injerencia de Chávez”, sección Política. Disponible en http://www.el-nuevodia.com/versiones/20071016_007250/nota_247_493916.htm (revisado en junio de 2010).

El Nuevo Día (2007c). “Movilización y cerco a las instituciones”, sección Política. Disponible en <http://www.el-nuevodia.com/versio->

nes/20071123_007288/nota_247_510528.htm (revisado en junio de 2010).

La Jornada (2006). “Evo Morales rechaza la autonomía en los nueve departamentos de Bolivia”. Sección Internacional (Revisado el julio de 2010).

La Prensa (2007a). “Todos aportarán el 30% para poder pagar la Renta Dignidad”, sección Negocios. Disponible en http://www.laprensa.com.bo/noticias/15-10-07/15_10_07_nego2.php (Revisado el 5 de agosto de 2010).

La Prensa (2007b). “Marcha cruceña por IDH acaba con líos, hay más presiones”, sección Negocios. Disponible en http://www.laprensa.com.bo/noticias/25-10-07/25_10_07_nego6.php (Revisado el julio de 2010).

La Prensa (2007c). “Muerte en Sucre y se reportan unos 300 heridos”. Sección Política. Disponible en http://www.laprensa.com.bo/noticias/25-11-07/25_11_07_poli2.php (Revisado el julio de 2010).

La Prensa (2008). “La tierra en Santa Cruz está concentrada en 15 familias”. Sección Economía (Revisado en julio de 2010).

La Prensa (2010). “PNUD sitúa a Bolivia como el país más desigual en Latinoamérica”, sección Sociedad. Disponible en http://www.laprensa.com.bo/noticias/23-7-2010/noticias/23-07-2010_1343.php (Revisado el 10 de agosto de 2010).

La Razón (2007). “Evo incluye a 5 prefectos en plan conspirativo”, sección El Evento. Disponible en http://www.la-razon.com/versiones/20071121_006097/nota_247_509379.htm (revisado en julio de 2010).

La Razón (2010). “Vicepresidente anuncia juicio a Costas y el gobernador anuncia que no le teme”. Sección Nacional. Disponible en <http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=4767&a=1&EditionId=131> (revisado el 9 de julio de 2010).

Los Tiempos (2007a), “Prefecturas rechazan explicación del gobierno

por el recorte”, sección Nacional. Disponible en http://www.lostiempos.com/noticias/09-10-07/09_10_07_eco1.php (Revisado el 6 de agosto de 2010).

Los Tiempos (2007b). “Reducción a prefecturas sería del 70 por ciento”, en sección Nacional. Disponible en http://www.lostiempos.com/noticias/31-10-07/31_10_07_eco1.php (Revisado el 6 de agosto de 2010).

OPS, Organización Panamericana de la Salud–Centro de Noticias (2003). “Áreas protegidas están afectadas por 24 concesiones petroleras”. Disponible en <http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=555&SE=SN>

Vaca, Mery (2008). “Unasur: hubo masacre en Bolivia”. Periódico Digital BBC Mundo. Sección Latinoamérica. Publicado el 3 de diciembre de 2008. Disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7763000/7763930.stm (revisado el 18 de agosto de 2010).

Discursos

Antelo, Germán (2006). *Por la Bolivia del SI: Autonomías Departamentales*. Discurso Cierre de Campaña por el SI referéndum autónomo. Santa Cruz: El Deber, 29 de junio de 2006.

Costas, Rubén (2004). *Encuentro por la Autonomía y el Trabajo: por una Bolivia Productiva y Autonomista*. Discurso del Presidente del Comité Pro Santa Cruz, Ing. Rubén Costas Aguilera. Santa Cruz: El Deber, 23 de junio de 2004.

Costas, Rubén (2005). *Cabildo de la Verdad*. Discurso del Presidente Discurso del Presidente del Comité Pro Santa Cruz, Ing. Rubén Costas Aguilera. Santa Cruz: El Deber, 29 de enero de 2005.

García Linera, Álvaro (2008). *Los tres pilares de la nueva constitución política del Estado: Estado Plurinacional, Economía estatal y Estado autónomo*. Discurso del Vicepresidente del Estado Plurinacional en la sede de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Vicepresidencia del Estado Plurinacional. La Paz, 4 de noviembre de 2008.

García Linera, Álvaro (2009a). *El Estado Plurinacional*. Discurso del Vicepresidente del Estado Plurinacional en la Escuela de Fortalecimiento y Formación Política “Evo Morales Ayma”, IV Seminario Taller “la Nueva Bolivia”. La Paz, 10 de marzo de 2009.

García Linera, Álvaro (2009b). *El Estado Plurinacional*. Discurso del Vicepresidente del Estado Plurinacional en la Escuela de Fortalecimiento y Formación Política “Evo Morales Ayma”, IV Seminario Taller “la Nueva Bolivia”. La Paz, 10 de marzo de 2009.

García Linera, Álvaro (2009b). *El Alto representa la lucha por las demandas sociales*. Discurso del Vicepresidente del Estado Plurinacional en el 22 Aniversario de la COR El Alto. La Paz: Dirección de Comunicación de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional - Presidencia del H. Congreso Nacional. 22 de diciembre de 2009.

Morales, Evo (2006). Discurso de ascensión al poder. La Paz, 22 de enero de 2006.

Lista de Entrevistas

Alarcón, Eduardo. Viceministro de Exploración y Producción del Ministerio de Hidrocarburos y Energía (Bolivia). Entrevista realizada el 5 de julio de 2010 en La Paz.

Antelo, Germán. Ex Presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz 2006. Entrevista realizada el 6 de julio de 2010 en La Paz.

Aruquipa, Guillermo. Ex presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Entrevista realizada en su domicilio el 20 de mayo de 2010 en La Paz.

Barroso, Raúl. Secretario de Hidrocarburos de la Prefectura de Santa Cruz. Entrevista realizada el 29 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

Costas, Rubén. Prefecto de Santa Cruz de la Sierra. Entrevista realizada el 29 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

Chopitea, Isabel. Directora de Exploración y Producción del Ministe-

rio de Hidrocarburos y Energía (Bolivia). Entrevista realizada el 4 de julio de 2010 en La Paz.

França, Carlos. Ministro Consejero Embajada de Brasil en Bolivia. Entrevista realizada el 3 de julio de 2010 en La Paz.

Gutiérrez, José Luis. Viceministro de Comercialización e Industrialización del Ministerio de Hidrocarburos y Energía (Bolivia). Entrevista realizada el 2 de julio de 2010 en La Paz.

Galindo, Mario. Asesor Técnico de la Prefectura de Santa Cruz. Entrevista realizada el 6 de julio de 2010 en La Paz.

Hernández, Célika. Ex Directora de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Entrevista realizada el 15 de mayo de 2010 en La Paz.

Morales Olivera, Manuel. Ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Entrevista realizada el 29 de mayo de 2010 en La Paz.

Magela, José. Presidente de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Presidente de British Gas. Entrevista realizada el 22 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

Núñez, Luis. Presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz. Entrevista realizada el 29 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

Ramírez, Santos. Ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Entrevista realizada el 13 de junio de 2010 en el penal de San Pedro en La Paz.

Parada, José Luis. Secretario de Hacienda de la Prefectura de Santa Cruz. Entrevista realizada el 30 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

Pérez, José Luis. Ex Viceministro de Pensiones del Ministerio de Hacienda (Bolivia). Entrevista realizada el 30 de junio de 2008 en La Paz.

Zárate, Gustavo. Especialista en Hidrocarburos de la Unidad de Análisis y Políticas Económicas (UDAPE, Bolivia). Entrevista realizada el

14 de junio de 2010 en La Paz.

Informante N.º 1 (Los nombres se mantienen en reserva)

Informante N.º 2 (Los nombres se mantienen en reserva)

Informante N.º 3 (Los nombres se mantienen en reserva)

Cuestionarios

Macedo, Horacio. Embajador de Argentina en Bolivia. Cuestionario, junio de 2010 (vía correo electrónico)

Medinaceli, Mauricio. Ex Ministro de Hidrocarburos de Bolivia 2005. Cuestionario, julio de 2010 (vía correo electrónico)

Soliz Rada, Andrés. Ex Ministro de Hidrocarburos de Bolivia 2006. Cuestionario, agosto de 2010 (vía correo electrónico)

Zaratti, Francesco. Ex Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización. Cuestionario, julio de 2010 (e-mail).

GLOSARIO

BTU: Es la Unidad Térmica Británica y sirve para medir el poder calórico del gas natural. Corresponde a la cantidad de calor requerido para elevar la temperatura de una libra de agua en un grado Fahrenheit. Además el precio del gas se establece en función a esta medida.

Delivery or Pay (DOP): Es la contraparte de la cláusula *take or pay*. Es el compromiso del vendedor de entregar el gas natural contratado o pagar el valor del mismo así como los daños y perjuicios ocasionados por no haber entregado el gas natural.

Punto de fiscalización: Es el punto designado por YPFB, donde se miden y verifican los hidrocarburos netos.

PIB: Según el INE, el Producto Interno Bruto es el valor de los bienes y servicios de destino final producidos dentro de la frontera económica de un país durante un periodo determinado de tiempo, con la concurrencia de factores de la producción, propiedad de residentes y no residentes.

Take or Pay (TOP): Cláusula de compra venta o de suministro de gas natural mediante el cual el comprador se compromete a pagar por un volumen de gas natural contratado, independientemente de que éste sea

consumido o no. La disposición del gas natural contratado es un derecho del comprador y el vendedor garantiza su entrega.

Upstream: palabra en inglés, usada comúnmente usada en la industria petrolera para referirse a la exploración y la explotación de petróleo y gas natural.

SIGLAS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
BM	Banco Mundial
CBH	Cámara Boliviana de Hidrocarburos
CONDEPA	Conciencia de Patria
CPSC	Comité Pro Santa Cruz
FCC	Fondo de Capitalización Colectiva
FMI	Fondo Monetario Internacional
IUE	Impuesto a las Utilidades de las Empresas
IT	Impuesto a las Transacciones
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras
IRUE	Impuesto a las Remesas de las Utilidades de las
Empresas	
MAS	Movimiento Al Socialismo
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MBL	Movimiento Bolivia Libre
NFR	Nueva Fuerza Republicana
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
TGN	Tesoro General de la Nación
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

MEDIDAS

MMmcd	Millones de metros cúbicos por día
MMpcd	Millones de pies cúbicos por día
TCF	Trillones de pies cúbicos, 10 ¹²