

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Sociología y Estudios de Género
Convocatoria 2011-2014

Tesis para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con
especialización en Estudios Andinos

Giro al nacionalismo extractivo. Instituciones e ideas en Bolivia y Perú (2006-2016)

Susan Rina Velasco Portillo

Director: Guillaume Fontaine

Lectores: Grace Jaramillo, Eduardo Bedoya, Paúl Cisneros e Iván Narváez

Quito, septiembre de 2018

Para mi familia

A la memoria de mi querido papá Silver,

un extraordinario ejemplo de vida

Tabla de contenido

Resumen	XIII
Agradecimientos.....	XV
Introducción	1
Capítulo 1	19
El nacionalismo extractivo como un problema de política pública	19
1. El nacionalismo como un paradigma de política pública.....	19
2. Los enfoques que estudian el cambio de política.....	22
2.1 Enfoques racionalistas.....	24
2.2 Enfoques cognitivos	26
2.3 Enfoques neo institucionales	29
2.4 Las críticas a los distintos enfoques	31
3. Los aportes del neo institucionalismo sociológico a la explicación del cambio de política	34
3.1 Las instituciones informales y los sistemas de creencia	34
3.2 La lógica de lo adecuado	38
3.3 Más allá del incrementalismo.....	40
4. La articulación de las ideas y las instituciones en el diseño de las políticas.....	46
4.1 Componentes de una política pública.....	46
4.2 Los instrumentos y su selección.....	49
4.3 Mi propuesta explicativa del cambio	54
5. El método de análisis.....	57
5.1 Comparación de los mecanismos causales.....	57
5.2 Selección del caso	61
5.3 Método de la diferencia.....	63
6. Las evidencias observables	65
6.1 Los instrumentos, los empíricos observables.....	65
6.2 Las fuentes de la investigación.....	68
7. Conclusiones del capítulo.....	70
Capítulo 2	71

Las reformas neoliberales en Bolivia y Perú.....	71
1. La crisis económica.....	71
2. Las reformas neoliberales.....	76
3. La política en el sector de los hidrocarburos.....	82
3.1 El impulso de instituciones formales	82
3.2 Las instituciones informales y las relaciones de cogobernanza	91
3.3 El contexto social y los conflictos.....	100
4. Conclusiones del capítulo.....	109
 Capítulo 3	 111
El giro hacia el nacionalismo extractivo en Bolivia (2000-2016).....	111
2. Nivel de ajuste: confrontación entre ideas e instituciones viejas y nuevas	112
2.1 Debilidad del paradigma vigente.....	112
2.2 El momento de ruptura.....	116
2.3 Debilidad y agotamiento de las ideas e instituciones vigentes.....	121
3. La elección de Evo Morales	124
4. Nivel sistémico: posicionamiento de las nuevas ideas nacionalistas	128
4.1 Nuevos objetivos nacionales	128
4.2 Nuevos instrumentos formales en el sistema de gobernanza jerárquico	131
4.3 Nuevos instrumentos informales	137
5. El cambio en el nivel sistémico impulsa una política sectorial nacionalista.....	140
5.1 Nuevas ideas nacionalistas en el sector extractivo.....	140
5.2 Nuevos instrumentos formales e informales sector extractivo.....	141
6. Nivel de ajustes y calibración: conflictos en la política sectorial	161
6.1 Conflicto con las empresas petroleras	162
6.2 Tensión diplomática	166
6.3 Problemas locales con los departamentos poseedores de gas	169
6.4 El “gasolinazo” y el TIPNIS	173
7. Estabilización de la política nacionalista extractiva.....	175
7.1 Aumento de ingresos y redistribución de la riqueza	175
7.2 Estancamiento del sector y problemas contractuales	181
7.3 Profundización del modelo primario exportador	187

8. Conclusiones	189
Capítulo 4	190
La continuidad de la política neoliberal extractiva en Perú (2000-2016)	190
1. Nivel de ajuste: confrontación entre las ideas e instituciones viejas y nuevas	191
1.2 Primeros cuestionamientos a las instituciones	191
1.3 El momento de la tensión y la confrontación de ideas e instituciones	195
1.4 Instituciones informales	197
1.5 Las instituciones formales	202
1.6 Debilitamiento de las ideas vigentes y surgimiento de las nuevas ideas	206
2. La elección de Humala	212
3. Nivel sistémico: posicionamiento de las nuevas ideas nacionalistas	217
3.1 Nuevos objetivos nacionales	217
3.2 La fortaleza de los instrumentos formales vigentes frente a la debilidad de los nuevos.....	219
3.3 La fortaleza de los instrumentos informales en el sistema de cogobernanza.....	223
4. Nivel estratégico: la fortaleza de las instituciones sectoriales vigentes	231
4.1 La persistencia de las instituciones informales	231
4.2 La persistencia de los instrumentos formales sectoriales que avalan al mercado	233
5. Nivel de ajuste: instrumentos sectoriales provocan conflictos y ajustes.....	253
5.1 Sin problemas diplomáticos y control de los riesgos comerciales	253
5.2 Tensión con los sectores sociales	256
5.3 Mayor promoción de la inversión privada	257
6. Estabilización de la política de Humala	258
6.1 La redistribución de la riqueza	258
6.2 El estancamiento del sector	262
6.3 La continuidad del extractivismo	266
7. Conclusiones	267
Capítulo 5	268
Conclusiones finales.....	268
1. Los aportes teóricos.....	268

1.1 Descartando las otras explicaciones rivales del cambio de política.....	268
1.2 Los aportes a la teoría neo institucional sociológica sobre el cambio de políticas ..	269
1.3 La estabilización temporal del paradigma.....	271
1.4 Una nueva narrativa para analizar las políticas extractivas.....	272
2. Los aportes empíricos.....	273
2.1 La contribución analítica de los casos de Bolivia y Perú	273
2.2 El modelo de desarrollo en los países estudiados	274
2.3 Los efectos sociales y la desigualdad.....	277
Anexos.....	283
Anexo 1. Mapas.....	283
Anexo 2. Fotografías	285
Anexo 3. Tablas.....	293
Glosario	303
Lista de referencias.....	304

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1 La escala de cambio en la política pública, según Hall (1993).....	43
Figura 1.2 Método del seguimiento del proceso	60
Figura 3.1 Bolivia: ¿apoya las privatizaciones? (en porcentaje).....	121
Figura 3.2 Bolivia: La propiedad del petróleo y el gas natural (1998)	121
Figura 3.3 La estructura de YPFB Corporativa 2015.....	148
Figura 3.4 Estructura del Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2015)	150
Figura 3.5 Estructura de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.....	152
Figura 3.6 Distribución de ingresos conforme a los nuevos contratos de operación	154
Figura 3.7 Índice B: participación para YPFB en el campo San Alberto (precios bajos).....	155
Figura 3.8 Precio histórico del petróleo (dólares por barril)	156
Figura 3.9 Producción de hidrocarburos (2005-2014)	176
Figura 3.10 Volumen de exportación de gas (2005-2014).....	176
Figura 3.11 Renta petrolera boliviana (2001-2015)	177
Figura 3.12 Precios de exportación del gas de Bolivia (2000-2016)	181
Figura 3.13 Inversiones del sector hidrocarburos entre 2001-2015	184
Figura 4.1 Evolución de la producción de gas de Perú (2007-2010)	207
Figura 4.2 Evolución del canon gasífero y petrolero (2004-2010)	208
Figura 4.3 Perú: La propiedad del petróleo y el gas natural (1998).....	212
Figura 4.4 Estructura del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú	247
Figura 4.5 Estructura del MINAM	247
Figura 4.6 Estructura de Petroperú al 2011	251
Figura 4.7 Estructura del Ministerio de Energía y Minas de Perú (2015)	253
Figura 4.8 Evolución de las reservas de gas de Perú (2004-2014)	263
Figura 4.9 Evolución de la producción de gas en Perú (2007-2016)	265
Figura 4.10 Evolución del canon gasífero y petrolero (2004-2016)	266
Figura 5.1 Evolución del precio del petróleo WTI (de referencia para Bolivia y Perú)	269
Figura 5.2 Exportaciones (en porcentaje del PIB)	274
Figura 5.3 Tasa de crecimiento del PIB a precios constantes (en porcentaje).....	275

Figura 5.4 Inversión Extranjera Directa (en porcentaje del PIB).....	275
Figura 5.5 Evolución de las reservas probadas de gas natural (trillones de pies cúbicos)....	276
Figura 5.6 Evolución histórica de la producción de gas natural (millones de pies cúbicos)	277
Figura 5.7 Gasto público social total (En porcentaje del PIB).....	278
Figura 5.8 Gasto público en educación (En porcentaje del PIB)	278
Figura 5.9 Gasto público en seguridad social y previsión (En porcentaje del PIB).....	279
Figura 5.10 Gasto público en vivienda y otros (En porcentaje del PIB).....	279
Figura 5.11 Gasto público en salud (En porcentaje del PIB)	280
Figura 5.12 Población urbana pobre (Porcentaje respecto del total de la población)	281
Figura 5.13 Población rural pobre (Porcentaje respecto del total de la población)	281
Figura 5.14 Índice de Desarrollo Humano	282
Figura A.1 Mapa de áreas reservadas para YPFB.....	283
Figura A.2 Mapa de áreas de concesiones petroleras en Perú	284
Figura A.3 Las ideas expresadas en la guerra del gas	285
Figura A.4 Expresiones que invocan a la soberanía boliviana.....	285
Figura A.5 Mensajes que llaman a fortalecer el sentimiento nacional.....	286
Figura A.6 Manifestaciones pro “defensa” de los recursos naturales	286
Figura A.7 Mensajes que piden la industrialización del gas	287
Figura A.8 Caricatura representativa de las demandas sociales durante la guerra del gas	287
Figura A.9 El acto de la nacionalización del gas en Tarija	288
Figura A.10 Influencia del gremio privado en los funcionarios estatales sobre conflictos ambientales.....	288
Figura A.11 Capacitación privada a actores públicos en temas de la consulta indígena	289
Figura A.12 Capacitación del SNMPE a los fiscales ambientales	289
Figura A.13 Los actores privados capacitan a los periodistas sobre los problemas de la industria.....	290
Figura A.14 Portada del Comercio que asocia a Humala con el estatismo.....	290
Figura A.15 El Comercio: “Humala pretende estatizar empresas”	291
Figura A.16 Editorial de Gestión (Grupo El Comercio) sobre la “tramitología” estatal	291
Figura A.17 Campaña publicitaria “Cholo Soy” de la empresa Mi Banco.....	292
Figura A.18 Alicorp alienta el emprendedurismo en Perú.....	292

Tablas

Tabla I. Participación de los hidrocarburos en las economías nacionalistas de América Latina (2015)	12
Tabla 1.1 Componentes de la política pública	48
Tabla 1.2 La dinámica política para analizar el cambio de política.....	56
Tabla 1.3 Tipología del cambio según la fortaleza de las instituciones vigentes.....	57
Tabla 1.4 Países que registraron reformas legales y constitucionales orientadas hacia la nacionalización de sus recursos naturales (2015)	62
Tabla 1.5 Comparación Bolivia y Perú (1996 y 2000)	64
Tabla 1.6 Tipos de instrumentos	66
Tabla 2.1 Transferencia de los activos de Petroperú.....	88
Tabla 2.2 Contratos suscritos entre YPFB y empresas privadas.....	89
Tabla 2.3 Grupos empresariales peruanos más grandes (datos a 1996).....	97
Tabla 2.4 Intercambios entre el IPE y el gobierno de Fujimori	99
Tabla 3.1 Mecanismos causales de la política nacionalista de Bolivia	112
Tabla 3.2 Funcionarios estatales de Bolivia que pasaron a las petroleras.....	123
Tabla 3.3 Ejecución de inversiones por actividad.....	183
Tabla 3.4 Producción de hidrocarburos al 2016.....	185
Tabla 3.5 Consumidores de gas natural en Argentina.....	187
Tabla 4.1 Mecanismos causales de la política nacionalista de Perú	191
Tabla 4.2 Concentración de los medios de comunicación en Perú (2000)	202
Tabla 4.3 Convenios de estabilidad tributaria sector extractivo	240
Tabla 4.4 Extracto del Plan Energético Nacional aprobado por Humala.....	244
Tabla 4.5 Inversiones en hidrocarburos en Perú al 2016	263
Tabla 5.1 Tipología del cambio según la fortaleza de las instituciones vigentes.....	270
Tabla A.1 Empresas que llegaron a Perú (1993-1999)	293
Tabla A.2 Preguntas del Referéndum Vinculante sobre el gas	294
Tabla A.3 Algunos de los dirigentes sindicales e intelectuales de izquierda que se convirtieron en ministros de Evo Morales	295
Tabla A.4 La orientación de la política gasífera de Bolivia.....	296
Tabla A.5 El mix de instrumentos de la política boliviana, según los recursos del Estado ..	297

Tabla A.6 La orientación de la política gasífera de Perú (2015), según los objetivos y los medios	299
Tabla A.7 El mix de instrumentos de la política peruana, según los recursos del Estado	300

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Susan Rina Velasco Portillo, autora de la tesis titulada “Giro al nacionalismo extractivo. Instituciones e ideas en Bolivia y Perú (2006-2016)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2018



Susan Rina Velasco Portillo

Resumen

El manejo de los recursos naturales por parte del Estado es un tema que ha adquirido relevancia en las últimas dos décadas en América Latina. Unos países lo asumieron y otros no. Por eso, el propósito del presente estudio es conocer qué explica la emergencia del nacionalismo extractivo en un país y qué explica la ausencia en otro, y cómo se implementan esas decisiones.

La literatura sostiene dos grandes explicaciones. Por un lado, que la política nacionalista sobre los recursos naturales es el resultado de la ideología del presidente que llega al poder; por otro, que obedece a la actitud rentista y oportunista de algunos países, que buscan aprovecharse de una coyuntura y del péndulo económico que va del neoliberalismo hacia un estatismo y viceversa.

La presente investigación revisa e interpela ambos argumentos y los mejora. Propone una nueva explicación, a partir del análisis de las políticas públicas. Esta nueva teoría presenta evidencia empírica de que el nacionalismo extractivo se da por la articulación de dos variables: 1) la emergencia de nuevas ideas en política pública y 2) la debilidad de las instituciones vigentes, tanto las formales como las informales. La primera variable es una condición necesaria del nacionalismo extractivo y la segunda es, necesaria y suficiente. Esto quiere decir, que por más ideas nacionalistas que surjan en un país, la orientación final de la política depende de la fortaleza de las instituciones: si son fuertes, se tiende hacia una política de continuidad (neoliberalismo), pero si las instituciones vigentes son débiles, hay un giro hacia el nacionalismo extractivo.

Esta nueva teoría se constituye en un aporte fundamental para las teorías del neo institucionalismo sociológico, sobre todo, porque a diferencia de lo que otros autores creen, aquí se pondera la relevancia de los cambios de primer orden (calibración) como detonantes significativos de las modificaciones de un paradigma. También se plantea una tipología de casos, orientados hacia el cambio o la continuidad.

Para evidenciar aquellas afirmaciones se recurre a dos estudios de caso, analizados en sentido comparado por un espacio de más de 20 años. Se puso énfasis en los gobiernos de dos

presidentes con ideas nacionalistas, Evo Morales, de Bolivia, y Ollanta Humala, de Perú. Los dos países andinos son vecinos, productores medianos de recursos naturales (gas natural y petróleo) y tienen una historia y cultura milenaria muy parecida. Ambos estudios recurren al método de seguimiento del proceso y al uso de fuentes primarias, combinadas con algunas secundarias para dar una explicación mayor.

Como resultado del análisis, se obtuvo que Bolivia logró implementar un paradigma nacionalista extractivo, debido a la articulación entre nuevas ideas e instituciones débiles. En cambio, en Perú no se logró un cambio paradigmático hacia el nacionalismo por la fortaleza de sus instituciones, principalmente, informales. Finalmente, es importante destacar que ambos países están atrapados en el modelo primario-extractivista y desde las dos orillas de la política tendieron a profundizarlo.

Agradecimientos

A Dios, por darme la esperanza y levantarme en los momentos duros y difíciles que se presentaron mientras realizaba esta investigación.

A mi familia, a mi mamá Horty, hermanos Omar, José y Marvin y hermanas Cintya y Jenny, por su cariño y apoyo incondicional en este proceso. Los amo.

A mi esposo Paulino, mi amor, mi cómplice, por todo. Gracias por entenderme.

A mi hijita Sol, por su sacrificio, acompañamiento, cariño y por pintar mi vida de alegría y luz. A mi Pauli, que llegó en el momento adecuado, para llenarme de esperanza y fuerza. Y a mi querido sobrino Derek. Los tres son mi bendición.

A mis suegros, Rosa y Olmedo, mi cuñada Sandra y los tíos Enrique Tola y Carmita Lazo, por su respaldo y acompañamiento. Gracias infinitas también a mi querida amiga Martha Guerra por su apoyo incondicional.

Quiero hacer una mención muy especial a mi papito querido, Rilver Velasco, quien se fue a lado de Dios mientras culminaba este trabajo. Él fue mi asistente de investigación, mi maestro y mi guía. Sus oportunas preguntas enriquecieron mi estudio y su grata compañía hizo que disfrutara mucho la etapa de campo y la recopilación de información. Gracias por transmitirme toda tu sabiduría, papá. Gracias por transmitirme las ganas de investigar y la alegría de vivir. Dios te guarde en el paraíso eterno. Te quiero.

Gracias a mi director de tesis, Guillaume Fontaine, por los comentarios y sugerencias que posibilitaron mejorar este proyecto académico. Gracias a los comentarios de los profesores Guy Peters y José Luis Méndez a las versiones iniciales de este trabajo. De la misma manera, a los participantes del 13th *ICPA Forum and JCPA Workshop “Comparative Theory Testing and Theory Building: the case of policy change in Latin America”*, realizado entre el 24 y el 25 de agosto de 2015 en Quito. También quiero destacar los valiosos aportes de los tres lectores anónimos del *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*.

Mi reconocimiento también va para los profesores Simón Pachano, Cristina Cielo, Valeria Coronel, Anita Krainer e Iván Narváez, quienes me dieron su respaldo cuando más lo necesitaba. Gracias también a María Belén Aguilar, Cecilia Salazar y María Carmen Ulcuango. Gracias a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) por la beca de estudios y por darme la oportunidad de cumplir este sueño académico.

Finalmente, pero no menos importante, quiero agradecer a todas mis fuentes de información, a todas las personas que compartieron su valioso tiempo conmigo para entender la dinámica política de los países de la región andina. Sin su valiosa contribución, esta investigación no hubiera sido posible.

Introducción

El nacionalismo extractivo más allá de la ideología y el péndulo

A inicios de los años 2000, luego del debilitamiento de las políticas de libre mercado en América Latina, varios países impulsaron políticas orientadas por el Estado. En particular, para la gestión de los recursos naturales. Unos siguieron este nuevo camino y otros no lo hicieron ¿por qué? Ésa es la principal preocupación de esta investigación.

Por eso, este trabajo busca presentar evidencias empíricas de las condiciones necesarias y suficientes que deben estar presentes en un caso para esperar el surgimiento del control estatal sobre los recursos naturales o nacionalismo extractivo. La inquietud surge dados los procesos políticos cambiantes en la región (actores políticos y sociales de izquierda en el poder) y la creciente dependencia económica y energética de los países latinoamericanos sobre los hidrocarburos.

El nacionalismo extractivo

Inicialmente, el término nacionalismo fue usado en un sentido teleológico como sinónimo de individualidad nacional. Pero fue criticado por su ambigüedad (Anderson 2000, 22; Kedourie 1960; Freedman 1998). Después, se lo usó de forma general para hacer referencia a la ideología que defiende y proclama el bienestar de la nación. La nación, entendida como la comunidad humana con nombre propio que ocupa un territorio propio, posee mitos comunes, una historia compartida, una cultura pública común, un sistema económico único y unos derechos y deberes que afectan a todos sus miembros” (Smith 2010, 28). Esta consigna hizo que el nacionalismo se convierta en un movimiento sociopolítico que sustenta a la nación, a través de un lenguaje y simbolismos determinados (Smith 2010, 20; 38). En base a esta visión, algunos autores consideraron al nacionalismo extractivo es una ideología opuesta a los intereses privados extranjeros (Chua 1995) y se traduce incluso en una “segunda independencia” que busca reivindicar la “soberanía y el patriotismo” de los pueblos sobre sus recursos naturales (Al-Shereidah 2006).

Pero más allá de la ideología, una definición operativa sostiene que el nacionalismo extractivo se refiere a que el Estado mayor influencia en el sector extractivo, a través de la “maximización de los ingresos públicos, la reivindicación estatal del control y dirección estratégica del desarrollo del sector y el mejoramiento del desarrollo de las actividades extractivas”¹ (Haslam y Heidrich 2016, 1).

En ese sentido, la presente investigación entenderá al nacionalismo extractivo como un paradigma de política, en el cual el Estado tiene el control y la dirección estratégica de las actividades extractivas, percibe una mayor renta petrolera e implementa políticas redistributivas para beneficiar a la población.

La ola nacionalista de los hidrocarburos en el mundo comenzó en 1920, cuando los bolcheviques rusos expropiaron los campos de hidrocarburos de la empresa Bacú. Después, le siguieron México (1936), Bolivia (1936 y 1969), Irán (1951 y 1979), Kuwait (1960), Arabia Saudita (1960), Irak (1960), Venezuela (1975) y Perú (1968) (Yergin 1992; Orgaz 2005). En muchos de estos casos, se aplicaron nacionalizaciones tradicionales, que suponían la transferencia obligatoria de los activos de las empresas petroleras privadas al control del Estado, enmarcadas en un acto unilateral y autoritario (Kobrin 1980). Otros autores prefieren hablar de expropiación antes que de nacionalización porque más que centrarse en los efectos políticos de esta transferencia ortodoxa también deben responder con una compensación económica a la parte afectada (Delson 1957; Zaratti 2006; Aponte et al 2006).

Sin embargo, las características de este nuevo nacionalismo extractivo emergente en los años 2000 en América Latina y, en particular, en la región andina, se inserta en un contexto global, donde interactúan distintos factores, entre ellos: la seguridad energética, el cambio climático, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza (Ward 2009, 4). Además, están los nuevos mecanismos de profundización de la democracia y las nuevas relaciones comerciales, impulsadas por el comercio internacional. Esta articulación de múltiples relaciones, a su vez,

¹ Traducción propia.

motivó el surgimiento de nuevas políticas nacionalistas adaptadas específicamente a los contextos particulares de los países (Velasco 2011). Por eso, el nacionalismo puede variar de un caso a otro.

Para Ward, el nacionalismo puede ser distinto según el origen: si procede de países productores de recursos naturales, o de la decisión de los países consumidores que buscan obtener más beneficios de la explotación de recursos en otro país, o finalmente, de los países “de destino de la inversión cuyos territorios son un objetivo de fondos de riqueza soberana derivados de los ingresos de recursos naturales” (Ward 2009, 4). El más estudiado es el primer caso, de los nacionalismos de los países productores. Pero en todos ellos, ha tenido múltiples variantes y distintos instrumentos a través de los cuales se ha expresado (Ward 2009).

En cambio, otros autores sostienen que estas variaciones se dan por las modalidades implementadas en cada país, que van desde las mínimas, en las que el Estado tiene una participación minoritaria en el sector extractivo, a través de la suscripción de acuerdos de asociación o contratos de riesgo compartido (Ghandi y Lin 2014), hacia nacionalismos moderados, que garantiza la protección futura de las empresas petroleras nacionales pero con el control y la intervención del sector privado (Brasil, Perú y México); hasta llegar a los más radicales, que enfatizan en las nacionalizaciones y expropiaciones (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina) (Haslam y Heidrich 2016).

Este resurgimiento del nacionalismo extractivo en la región andina en los años 2000 puede ser calificado como un cambio de paradigma político o un “giro hacia el nacionalismo extractivo”, debido a las transformaciones que enfrentaron las políticas sectoriales, respecto a las que estaban vigentes con el neoliberalismo diez años antes en América Latina (Campodónico 2004; 2007a; 2007b). Esto en un contexto del boom de precios de las materias primas en el mercado internacional (Medinaceli 2007) y un incremento de la producción y las exportaciones de los países productores de hidrocarburos.

Pero este nuevo nacionalismo extractivo regional tiene una particularidad, aunque no es excluyente en un análisis global, que ha tenido mucho énfasis en países mayoritariamente poseedores de gas natural, como Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina. Este elemento permite reposicionar el debate acerca del manejo de este recurso energético en momentos que ha adquirido relevancia global contemporánea (Helm 2007; Keppler y Schülke 2009) y que ha sido poco explorado en la literatura académica, a diferencia del petróleo.

El nacionalismo extractivo y el “giro a la izquierda” en América Latina

El control estatal de los recursos naturales volvió al debate contemporáneo de la ciencia política y la economía política desde la llegada del militar Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1998. A partir de ahí, la tendencia fue creciendo gracias a las sucesivas victorias electorales de líderes de izquierda en la región, como el ex obrero y líder del Partido de los Trabajadores (PT) Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil (2002); el peronista Néstor Kirchner (2003) y su esposa Cristina Fernández en Argentina (2007); el líder indígena Evo Morales en Bolivia (2005); el economista heterodoxo Rafael Correa en Ecuador (2006); el ex líder revolucionario Daniel Ortega en Nicaragua (2006); Álvaro Colom en Guatemala (2007); el ex sacerdote católico Fernando Lugo en Paraguay (2008), además, de los socialistas Ricardo Lagos (2000) y Michelle Bachelet en Chile, y Mauricio Funes, del Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), un ex movimiento guerrillero en El Salvador (Murray, Cameron y Hershberg 2011)².

La llegada al poder de todos esos actores con tendencia progresista fue denominada “giro a la izquierda latinoamericano” (Arditi 2011, Weyland, Madrid y Hunter 2010, Levitsky y Roberts 2011, Murray, Cameron y Hershberg 2011; McCoy 2011; Anria 2011; French 2011). Y fue un fenómeno político “sin precedentes en la región”, porque en casi diez años se logró

² Algunos autores destacan también el desempeño electoral de Manuel López Obrador en México, Ollanta Humala en Perú y Ottón Solís en Costa Rica, porque estaban a punto de ganar en la segunda vuelta electoral en sus países en 2006 (Murray, Cameron y Hershberg 2011). Humala lo logró en 2011.

reconfigurar el mapa político del continente al punto que para el 2009, casi dos tercios de los latinoamericanos tenían un gobierno de izquierda (Levitsky y Roberts 2011).

Entre las causas para el surgimiento de este fenómeno político están las fallas de las políticas neoliberales implementadas en la región entre los años 1980 y 1990, como la liberalización financiera, privatización, desregulación, apertura de mercados, entre otras. Esto debido al rechazo popular y a que no cumplieron las metas esperadas (Levitsky y Roberts 2011, Murray, Cameron y Hershberg 2011).

Según Moreno-Brid y Paunovic (2011,194), el crecimiento de América Latina fue “lento y atrasado” durante el periodo de su ejecución y la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), muy volátil y expuesta a crisis. En ese tiempo se aumentó el trabajo informal, se redujo el gasto social y los subsidios, factores que a su vez, incidieron en la desigualdad de ingresos. Todo esto provocó que a finales del siglo XX cerca del 40% de la población total de América Latina vivan en la pobreza; es decir, unas 205 millones de personas, de las cuales, 79 millones estaban dentro del grupo de extrema pobreza.

De acuerdo con los autores, lo más crítico es que las cifras de pobreza en los años 2000 eran muy similares a las registradas a inicios de 1980, cuando comenzaron las reformas. Y en este nuevo siglo, América Latina continuaba siendo una de las regiones más desiguales del mundo incluso por encima de África y Asia del Este (Moreno-Brid y Paunovic 2011,194).

Esa acumulación de demandas insatisfechas provocó diversas protestas sociales en el continente contra los partidos políticos de derecha que promovieron las medidas económicas. La movilización se tradujo incluso en el derrocamiento de presidentes en Ecuador, Bolivia y Argentina, lo que puso en evidencia una crisis de representación, que se confirmó cuando estos partidos perdieron las elecciones para presidentes en 14 de 18 países (Levitsky y Roberts 2011,10).

Así, la nueva coyuntura política de los años 2000 permitió ampliar la competencia electoral, generar las condiciones para la participación directa de indígenas, campesinos y actores no

tradicionales en política (Anria, 2010; Van Cott 2005; Yashar, 2008) y hasta la conformación de nuevos partidos políticos de izquierda con propuestas renovadoras que superen las limitaciones de las reformas neoliberales.

En la literatura de economía política prevalece la idea del péndulo económico. Es decir, que a un ciclo de medidas orientadas por el mercado le sigue otro de medidas nacionalistas y cuando éstas fallan, otra vez se retoman las liberales aunque con algunas variantes, y así el ciclo se repite y el péndulo va de un lado a otro. Esta posición parece ser aceptada por muchos trabajos que analizan el “giro a la izquierda latinoamericano” (Arditi 2011; Murray, Cameron y Hershberg 2011; McCoy 2011).

¿Pero qué significa ser de izquierda en el contexto latinoamericano actual? Levitsky y Roberts (2011) recuerdan que históricamente en América Latina la izquierda fue asumida en un sentido ideológico, asociada al socialismo y al marxismo, que planteaban la propiedad pública de los medios de producción. Pero luego de la caída del bloque soviético en 1980, la izquierda tuvo que redefinirse e insertarse en procesos democráticos más amplios y variables, según la realidad de cada país.

Por eso, dicen que no hay una sola izquierda, sino muchas (Levitsky y Roberts 2011, Murray, Cameron y Hershberg 2011). Castañeda (2006) plantea que existen dos, una populista y otra social demócrata, más moderna. Para él, la primera es más afín a los modelos soviético y cubano, porque es autoritaria, tajante, cerrada, excesiva y ruidosa, mientras que la segunda es más abierta y flexible al modelo de mercado. Sin embargo, su tipología fue cuestionada (Weyland, Madrid y Hunter 2010 y Levitsky y Roberts 2011) porque oculta las diversidades existentes en cada país. Ya no la izquierda populista de Venezuela no es la misma que de Ecuador y Bolivia ni el caso argentino es el mismo de Brasil. Hay autores que sostienen que hay izquierdas más populistas centradas en el líder (Venezuela y Ecuador) y otras más centradas en los movimientos políticos (Bolivia y el Movimiento Al Socialismo) y otras más en un partido político institucionalizado (Brasil con el Partido de los Trabajadores o en Chile con el Partido Socialista Chileno) (Levitsky y Roberts 2011).

En el presente estudio, por izquierda se entenderá a los actores políticos que tienen como objetivo programático principal reducir desigualdades económicas y sociales. Busca redistribuir la riqueza, mejorar las oportunidades para los pobres, disminuir las diferencias no sólo de clase, como lo hacía la izquierda tradicional, sino también las de género y origen étnico. La izquierda contemporánea se caracteriza también por rechazar, de diferentes maneras, las fuerzas del mercado que impiden satisfacer las necesidades sociales. Unos lo hacen de maneras más moderadas y otros de manera más radicales (Levitsky y Roberts 2011). Y justamente, la forma de hacer política es el principal interés en esta investigación.

Pero cabe aclarar que la izquierda no es en estricto sentido un sinónimo de populismo. También hay populismos de derecha, como los que lideraron Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Fernando Collor de Mello en Brasil y Abdalá Bucaram en Ecuador en los años 1990 (Freidenberg 2007). Pero aquí, interesan los populismos de izquierda.

El populismo es más una estrategia política, que va de arriba hacia abajo, dirigida por líderes personalistas, que promueven un discurso de confrontación con las élites políticas y defensa de los sectores más desposeídos de la sociedad y movilizan a las masas (Weyland 2004, Freidenberg 2007, Weyland, 2010; Levitsky y Roberts 2011; Murray, Cameron y Hershberg 2011). Así, los líderes populistas se perfilan como líderes mesiánicos, redentores y con una capacidad de acción alternativa a los políticos tradicionales, apelan al pueblo y establecen intercambios clientelares a través de métodos redistributivos con el fin de legitimar los cambios (Freidenberg 2011,9; Burbano 2011).

La tentación populista de las nacionalizaciones en época de boom petrolero

Según la literatura especializada, luego de una crisis económica, como la que sucedió luego de fallas de las reformas neoliberales, la izquierda más populista tiende a impulsar medidas más nacionalistas en el sector extractivo, porque es uno de los rubros que más ingresos generan al tesoro público y dinamiza las economías y facilita la redistribución de la riqueza entre los sectores excluidos de la población (Reygadas y Filgueira 2011). De ahí que se da esta suerte de “péndulo” de la política neoliberal a la nacionalista.

Pero esa lógica pendular de la política se refuerza aún más, cuando los precios de los *commodities*, como los hidrocarburos (petróleo y gas) están elevados en el mercado internacional y su cotización es más favorable para los países, como sucedió posterior al 2002, en pleno auge del “giro a la izquierda latinoamericano”.

Por esa razón, la nacionalización de los recursos naturales se convirtió en una “tentación populista” durante el boom petrolero (Kaufman 2011), porque suponía detentar el control de los sectores estratégicos por parte del Estado, monopolizar la renta petrolera y así repartirla entre los sectores marginados de la sociedad y sin aumentar impuestos sobre la clase media. Su pensamiento estaba dirigido hacia los pobres y hacia su fortalecimiento económico y corporativo.

En ese sentido, el nacionalismo aparece como el resultado de una actitud oportunista y racional del tomador de decisiones. Su objetivo principal es acaparar más ingresos. Hay autores que consideran que muchos países poseedores de recursos naturales, como Bolivia, viven en un imaginario rentista y que sólo aspiran a recibir el ingreso mensual que genera su explotación, como actividad principal para sostener su economía (Candia y Pacheco 2009, Gray Molina 2006, Oporto 2009, Molina 2010, Laserna 2011).

Así, un detonante del nacionalismo es el aumento del precio de los hidrocarburos en el mercado internacional, que es un fenómeno externo que mejora las expectativas financieras de los países con abundantes reservas e impulsa políticas nacionalistas que permitan que el Estado logre controlar un mayor porcentaje de la renta (Medinaceli 2007, 2009, 2010), lo que a su vez, supone caer en lo que Roberto Laserna denomina “la trampa del rentismo” (Laserna 2011).

El rentismo es una expresión concreta de la “maldición de los recursos” (Auty 2002, 2005; Auty y Gelb 2002; Schuldt 2005; Schuldt y Acosta 2009), que afecta a los países con abundantes reservas de hidrocarburos. Esta teoría de la económica política postula que la sola tenencia del recurso genera per sé efectos negativos sobre el sistema político, la economía y el desempeño en general de los países. Hace que sus economías se vuelvan más dependientes de

los ingresos generados por los hidrocarburos, descuiden otras áreas productivas e inciten al traslado de factores productivos, como el agro, hacia los sectores extractivos, hasta convertir a los estados en “petro-estados” (Karl 1997).

Otras teorías, como la de la Dependencia, propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), plantearon ya desde los años 1950 que el subdesarrollo de la región se debía precisamente al modelo primario exportador de materias primas. Y cuestionaban que mientras los países poseedores de recursos fueron sometidos a un rol exclusivo y limitado de explotadores, los países que no los tenían se especializaron en la transformación y la creación de productos industrializados (Humphreys et. al 2007, 4-5).

Esa división internacional del trabajo impactó en el desempeño de los países, según estudios econométricos, que señalan que los dependientes del sector primario-exportador no lograron alcanzar altos niveles de desarrollo económico, a pesar de que aumentaron considerablemente sus ingresos y además su institucionalidad se tornó débil. En cambio, los otros presentaron un mayor desarrollo económico, fortalecimiento de diversos sectores productivos y una institucionalidad se mostró fuerte (Warner, Sachs, 1997: 3).

En los años 1980, con la crisis de la deuda externa en América Latina aumentó la exportación de hidrocarburos y los ingresos del sector extractivo crecieron, lo que generó un mayor incentivo para el gasto público y el consumo. Algunos investigadores, como Wálder Rostow, Bela Balassa, Anne Krueger y PJ Drake, consideraron que la dotación de recursos naturales en esta coyuntura era una bendición que podría generar una oportunidad de desarrollo para los países del tercer mundo (Rosser 2006).

Sin embargo, en lugar de mejorar sus indicadores sociales, en el contexto de los choques petroleros, los países dependientes de los recursos tendieron a bajarlos y sus Estados se convirtieron en más corruptos, inefectivos, con un autoritarismo marcado y donde se dio prioridad al gasto militar. De ahí que algunos autores insisten en que estos países son víctimas de una maldición de sus recursos antes que una bendición (Gelb 1988, Auty 1993, Ross 2007).

Todos sus efectos fueron corroborados en estudios empíricos de tipo econométrico, que medían el tamaño y el impacto de las ganancias inesperadas del petróleo. Los más destacados fueron realizados por Gelb y Asociados (1988), a pedido del Banco Mundial. Este equipo estudió seis países (Argelia, Ecuador, Indonesia, Nigeria, Trinidad-Tobago, y Venezuela), que percibieron ingresos extraordinarios generados por la exportación de petróleo para determinar si el auge podía convertirse en desarrollo económico sostenido.

Entre 1974 y 1978, el boom petrolero inyectó ingresos adicionales equivalentes al 22 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) no petrolero en las seis economías y el segundo choque petrolero (1974-1978) le sumó otro 23 por ciento más. Pero como consecuencia de ello, especialmente en este segundo periodo, la cuarta parte de los ingresos extraordinarios fueron dirigidos a la reducción del déficit comercial, otra cuarta parte, al fomento del consumo, y la mitad restante se invirtió, con mucha fuerza en el sector público” (Gelb y Asociados 1988). La investigación concluyó con que los ingresos generados por factores externos como los hidrocarburos no generaban desarrollo económico sostenible.

Aquella visión corroboró además la influencia de la enfermedad holandesa, que supone que los países experimentaron una apreciación sustancial del tipo de cambio real. Esta apreciación aumentó la producción de bienes primarios a expensas del sector productivo no primario, lo cual provocó serios efectos en la agricultura.

Varios estudios advirtieron de riesgos para Venezuela (Karl 1997), Ecuador (Acosta, 2009) y Bolivia (Del Granado et. al 2011; Jova 2006; Medinaceli y Mokrani 2010; Valencia y Bornhorst 2009). Sobre los casos de Bolivia y Perú algunos argumentos se basan en explicaciones históricas, que recuerdan la explotación de otros recursos naturales en otras épocas. En el primer caso, de la plata, el estaño, la quinina, el caucho y la coca, y en las últimas dos décadas, del petróleo y el gas natural. Y en el segundo caso, del oro, cobre, el estaño y el azúcar (Schuldt 2006, 28).

Ese análisis conlleva a otro debate fuerte y muy relacionado, el vínculo entre tenencia de recursos naturales y democracia. Michael Ross (2001) encontró que existía una relación

negativa entre ambos y un deterioro del sistema democrático. Llegó a esa conclusión luego de realizar un estudio de 125 países en el mundo con datos sobre calidad de la democracia, a través del uso de un modelo econométrico.

En el mismo sentido, Auty (1993/2005) analizó ese vínculo a través de una correlación de variables y asegura que existe un alto riesgo de que se produzca una guerra civil cuando: 1) el crecimiento económico ha colapsado; 2) cuando los recursos naturales generan un punto central en el vínculo socio-económico; 3) cuando los *commodities* tienen un alto valor y peso en la economía; 4) cuando la producción está en el límite poroso de lo nacional.

Una crítica desde el análisis de las políticas públicas

Como se vio, la literatura de ciencia política y economía política tiene dos hipótesis sobre el surgimiento del nacionalismo extractivo y que se complementan: por la ideología de izquierda que asume decisiones de manera pendular, y por efectos de un boom de precios de los *commodities*.

Sobre lo primero, los estudios tienen limitaciones porque piensan que el nacionalismo de los recursos naturales es un proceso prácticamente automático y mecánico; en el que el líder de un partido de izquierda, que puede ser populista y carismático, tiene la capacidad de tomar esa decisión y lograr el apoyo de las masas.

Esta perspectiva se olvida que los procesos socio-políticos son más complejos y trascienden a la sola voluntad de una persona, por más que ésta tenga un partido político “nuevo” y con una supuesta visión renovada, tal como ocurrían en las monarquías. Esto porque, por un lado, en tiempos de globalización los países y los gobiernos no están aislados, sino, más bien, están ampliamente interconectados. Por otro, las políticas no se hacen sobre la base cero, sino que más bien, toman elementos ya existentes para corregirlos y mejorarlos.

La segunda hipótesis tampoco tiene sustento. La principal limitación de este análisis es que considera que la toma de decisiones es meramente oportunista. Su lógica racional coyuntural

le impide comprender los fenómenos sociales de una forma más amplia y compleja e incrustada en múltiples relaciones que los definen.

No obstante se testeó esta tercera explicación que, en síntesis, sostiene que los países optan por el nacionalismo extractivo debido a que sólo buscan acaparar la mayor cantidad de la renta para el Estado, y que por eso, impulsan la explotación de los recursos naturales y no así otras actividades económicas, de tal forma que caen en “la maldición de los recursos”. Según Auty (1993:3), los países altamente dependientes de la explotación de recursos naturales son aquellos cuyos ingresos por este sector llegan “al menos al 8% del PIB y al 40% de sus exportaciones”. Tomando en cuenta esos parámetros se revisó el caso de cada país, en base a los datos del Banco Mundial en la Tabla I:

Tabla I. Participación de los hidrocarburos en las economías nacionalistas de América Latina (2015)

País	Tipo de política implementada	% hidrocarburos en el PIB	% de la exportación de hidrocarburos respecto al total
Argentina	Nacionalismo	3,1 %	4,8%
Bolivia	Nacionalismo	12,7%	57,8%
Brasil	nacionalismo	2,4%	9,2%
Colombia	Neoliberalismo	8,1%	69,4%
Ecuador	Nacionalismo	16,2%	53,1%
México	neoliberalismo	6,6%	10,7%
Perú	Neoliberalismo	2,2%	14,5%
Trinidad y Tobago	Neoliberalismo	34,3%	84%
Venezuela	Nacionalismo	24,8%	97,7%

Fuente: Datos de los indicadores económicos del Banco Mundial (2015) y datos del Ministerio del Exterior de Trinidad y Tobago

Si se considera la información expuesta en la Tabla I, la explicación rentista como causa del nacionalismo no tiene sustento. Si bien se justifica en tres casos (Bolivia, Ecuador y Venezuela), que la podrían convertir en una causa necesaria, no es suficiente, porque no se

aplica a otros casos donde sí hay nacionalismo, como Argentina y Brasil. Y más bien, pone de manifiesto que países donde rige un paradigma neoliberal, como Colombia y Trinidad y Tobago, tienen una alta dependencia económica del sector de los hidrocarburos, lo cual los ubicaría, más bien, dentro de los países en peligro de caer en la “maldición de los recursos”.

Para los institucionalistas, en cambio, la posesión de recursos naturales no es en sí una “maldición”, porque antes que ser un fenómeno económico o geológico, es más bien, un fenómeno político (Lynn Karl 2006). Tiene que ver con la eficiencia, la transparencia y una distribución justa de los costos y beneficios de los *commodities* mejor valorados en el mundo. Y por lo tanto, su solución es más política, aunque no sea fácil encontrarla.

La propuesta para vencer la maldición de los recursos naturales es establecer un “contrato social emergente”, que incluya transparencia y el monitoreo de los ingresos generados por la explotación de petróleo a los niveles doméstico e internacional (Lynn Karl 2006).

Esta propuesta tiene una explicación más institucional y se basa en factores estructurales históricos, que demuestran que existen condicionantes previas que marcan las decisiones a futuro (Fontaine 2010a). Por ejemplo, la existencia de políticas que no lograron satisfacer las expectativas de la población en un determinado momento, promueven que posteriormente, esas políticas asuman otra orientación (Villegas 2004; Navajas 2009; Mokrani 2010).

La creciente dependencia energética y la necesidad de más estudios sectoriales

Desde un enfoque de políticas públicas, los organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizaron un primer acercamiento hacia el análisis del nacionalismo extractivo al indagar la política de hidrocarburos de Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, Bolivia, Perú y Venezuela, aprobadas en los años 1990, como variables independientes o causas del cambio paradigmático posterior (Antelo, 2000; Campodónico, 1999; 2000b; 2004; 2007a; 2007b; Ruiz-Caro, 2002). Pero sus aportes se quedaron en un plano meramente descriptivo y no dan cuenta de los cambios ocurridos desde el 2006 en adelante, especialmente, en Ecuador, Bolivia y Venezuela, donde sus legislaciones sufrieron transformaciones de fondo.

La Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), por su parte, en trabajos un poco más elaborados indagó los motivos por los cuales otros países no optaron por las nacionalizaciones y, más bien, continuaron con la política privatizadora, como Colombia (Otero 2007) y Perú (Touzett, 2007) y concluyeron que fue por el incremento de inversiones y el desarrollo de campos. También estudiaron el caso de Brasil (Pinto 2007); Chile (Lagunas 2007; OLADE, s/f) y Costa Rica (Gonzales 2007).

Sin embargo, en un aspecto que coincide la mayoría de esos estudios es que América Latina tiene y seguirá teniendo una amplia dependencia económica y energética de los hidrocarburos, y de ahí la importancia de realizar nuevos análisis que permitan su comprensión política, social y económica.

Según British Petroleum (BP), las reservas de petróleo de América Latina suman 135.100 millones de barriles, lo que significa el 10% de las reservas mundiales. Pero la mayor parte de este recurso está concentrado en la zona andina, que posee un volumen de 105.700 millones de barriles; es decir, 8,4% de las reservas del planeta. En la zona andina también hay una particularidad, que sólo Venezuela posee la mayor parte del petróleo (99.400 millones de barriles, el 7,9% del total mundial). Y de manera muy marginal le siguen Colombia, Perú y Ecuador (BP 2009). En el periodo 1998-2008, estas reservas regionales se expandieron en un 26,4% gracias a nuevos descubrimientos realizados en Venezuela (Fontaine 2010a).

En el caso del gas, la participación en el mapa energético es mucho más reducida. Las reservas probadas alcanzan a 7,81 billones de metros cúbicos (10^{12} metros cúbicos), lo que significa un 4,2% mundial. Pero de este total, la mayor parte también se encuentra en la zona andina sudamericana (3,2%), en particular, en Venezuela (2,6% de las reservas mundiales), que concentra un volumen de unos 4,84 billones de metros cúbicos. Después, le siguen Perú y Bolivia con 710.000 y 330.000 millones de metros cúbicos respectivamente (menos del 1% mundial). En cambio, Ecuador y Colombia no tienen participación. Sin embargo, entre 1998 y 2008, estas reservas de la zona andina crecieron en 8,5% por el desarrollo de campos en Venezuela, Bolivia y Perú.

Pese a las reservas, América Latina registró una baja en la producción de petróleo. En 2009 llegó a registrar 9,8 millones de barriles diarios (10^6 b/d), luego de una declinación del -5,4% en el periodo 1998-2008. La zona andina siguió esa tendencia, pero aún más acentuada, ya que ese mismo lapso de tiempo bajó la oferta en -20% hasta llegar a los 3,8 millones de barriles por día en 2009 (BP 2009). La disminución en la zona andina se debe los recortes de producción que enfrentó Venezuela, básicamente, por un conflicto social en la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) en 2002 y por el agotamiento de campos en Colombia (Fontaine 2010a:150). En cambio, en el caso del gas, la producción tanto latinoamericana como andina creció los últimos años en 68% y 31,6%, respectivamente, hasta llegar en 2009 a 214.800 millones de metros cúbicos y 54.500 millones de metros cúbicos. Esto motivado por el desarrollo de campos en Bolivia y Perú.

A la par de la producción, también existe un aumento en el consumo de los hidrocarburos respecto al total de energía final demandada en los países. En 1996, el consumo final de energía en América Latina era de 318,90 millones de Toneladas Equivalentes de Petróleo (TEP) (10^6), de las cuales 202,76 millones correspondían a fuentes procedentes de los hidrocarburos; mientras que en 2007, la demanda total subió a 423,64 millones de TEP, de los cuales, 269,64 millones de TEP eran combustibles fósiles (IEA 2009), lo que representa un incremento del 64% en la participación de estos últimos respecto al total. Esto demuestra un mayor interés por este tipo de energía primaria antes que por la biomasa, la electricidad u otras energías renovables.

De la misma manera, en la región andina el consumo de energía final subió de 80.951 millones de TEP (10^3) en 1996 a 90.450 millones en 2007. En este periodo, la participación de los hidrocarburos en el consumo final creció en un 75%. Pero esta dependencia es mucho más acentuada en unos países más que en otros. Venezuela es el más extremo, donde la predilección por el uso de hidrocarburos frente a otro tipo de energías llegó al 85% en 2009. En esa misma línea se encuentran Ecuador, que también subió progresivamente del 75% al 85%; Bolivia, de 64% a 70%; Perú del 10% al 19% y Colombia del 12% al 16% (IEA 2009). Todo esto evidencia que existe una gran dependencia energética de los hidrocarburos en la región andina.

Pero la dependencia no sólo es energética, sino también económica. Esto en vista de la creciente participación de la renta generada por recursos naturales en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la región andina. En 1990, la renta por la extracción de hidrocarburos incidía en el 27% de la economía de Venezuela; 11,5% en Ecuador; 9,0% en Perú; 7,5% en Bolivia y 7,3% en Colombia. Pero al 2008, a excepción de Venezuela que registró una participación del 19%, que igual sigue siendo elevada, todas las otras economías regionales aumentaron su dependencia económica de los hidrocarburos. La participación de la renta extractiva en el PIB de Bolivia subió al 15,2%; en Ecuador llegó al 17,5%; en Perú, a 11,3% y en Colombia a 8,4% (BM 2008).

Según Fontaine, la creciente dependencia de los hidrocarburos implica “una mayor vulnerabilidad económica para los países”, que reciben la renta por la explotación” de recursos naturales y también supone mayores impactos ambientales” (Fontaine 2010^a, 150). Por esa razón, considera que varios países optaron por la “revalorización del rol del Estado y de las empresas petroleras estatales en el manejo de los hidrocarburos, lo cual en los años más recientes se tradujo en un “neonacionalismo petrolero andino” (Fontaine 2010b, 327).

Por eso, bajo distintas modalidades, Venezuela, Ecuador y Bolivia reorientaron sus políticas sectoriales hacia el nacionalismo extractivo en los años 2000, después de las reformas de ajuste estructural que se implementaron en la región andina desde 1985. Pero en cambio, llama la atención que otros países productores de hidrocarburos y con una creciente dependencia energética y económica, como Colombia y Perú, no siguieron ese mismo camino. Por todo lo expuesto, considero que hay que seguir trabajando más en este campo de investigación y es hacia ahí a donde apunta esta propuesta.

Los aportes de la investigación

El nacionalismo extractivo ha sido analizado por la geopolítica, la ecopolítica, la ecología política, la economía política y la ciencia política. Una coincidencia en mucha de esta literatura es que el problema es la tenencia del recurso. Sin embargo, en años más recientes se han desarrollado estudios que demuestran que los recursos no son el problema, sino las decisiones que se tomen sobre él, lo que convierte al nacionalismo en un problema de

políticas públicas (Fontaine 2010b; Velasco 2011; Fontaine, Narváez y Velasco 2017). Y es justamente el presente estudio busca aportar en este ámbito.

En ese sentido, este estudio pretende demostrar varios aspectos:

- 1) **Rebatir la literatura:** demostrar que las ideas cuentan al momento de la decisión, pero que el nacionalismo no se da automáticamente por la ideología del tomador de decisiones. No afecta si éste es de izquierda o de derecha. Tampoco se da de forma directa como parte de un péndulo económico, que suponía que después de un proceso neoliberal se pasa automáticamente a otro de fortalecimiento del Estado.
- 2) **Criticar y rebatir las teorías neoinstitucionales sociológicas que explican el cambio:** cuestionar la visión de “borrón y cuenta nueva” que postulan los académicos (Hall 1993; Cashore y Howlett 2009) cuando piensan que las políticas empiezan de cero, desde un tercer orden de cambio que es el articular de las relaciones entre los actores.
- 3) **Aporte de la tesis a la teoría:** demostrar que un cambio profundo (ruptura) puede darse desde un cambio de primer orden. Esto significa reinterpretar los alcances de este tipo de cambio que fue considerado de menor importancia. Hall (1993) y Cashore y Howlett (2009) sostienen que los cambios de primer orden son ajustes técnicos “normales” que se dan en el proceso de las políticas públicas.

Pero aquí se postula que son mucho más que una práctica técnica de calibración. Los cambios de primer orden son los detonantes del cambio de paradigma político y donde se evidencian el equilibrio existente en las relaciones Estado-sociedad. Y en este frágil equilibrio están en juego las posibilidades de supervivencia del paradigma vigente o la emergencia de uno nuevo que lo sustituya.

El primer orden de cambio es el momento de la política donde se ponen en juego las ideas y los instrumentos del paradigma vigente frente a las ideas y los instrumentos nuevos. En este sentido, el paso hacia un cambio de paradigma está marcado por la

fortaleza de las instituciones formales e informales vigentes en combinación con las ideas innovadoras que surjan. Se propone una tipología simple para entender este proceso complejo.

- 4) **Otros aportes:** Este estudio aporta también al análisis del nacionalismo extractivo desde el campo de las políticas públicas y desde el análisis de los instrumentos de la política, que son dos áreas poco exploradas en ese sentido.

Este trabajo también permitirá indagar a las políticas como variables dependientes, cuando la mayor parte de los trabajos las presentan como independientes.

Asimismo, será una contribución para los estudios comparados, sobre todo, de dos países poco explorados en temas energéticos, como son Bolivia y Perú, que fueron los seleccionados metodológicamente en esta investigación. Y se profundizarán los estudios referidos al gas natural, cuando la literatura le ha puesto mayor atención a los estudios referidos al petróleo.

Contenido de la tesis

Para responder las preguntas de investigación, el presente documento analiza el tema en cinco capítulos. El primero aborda el marco analítico, basado en el análisis de políticas públicas. Se hace énfasis en los aportes del neo institucionalismo sociológico y el diseño de las políticas, aplicados al método de seguimiento del proceso (*process tracing*). Se utilizarán los instrumentos del Estado como evidencias de las relaciones entre los mecanismos causales.

El segundo capítulo contempla los antecedentes del paradigma neoliberal vigente en Bolivia y Perú y las implicaciones que tuvo en el ámbito político, económico y social, con énfasis en el sector extractivo en el periodo 1985-2000. El tercer capítulo se concentra en el caso boliviano y desarrolla un análisis pormenorizado que explica el giro hacia el nacionalismo extractivo de los recursos naturales desarrollado entre 2000 y el 2016. Para comparar lo sucedido con este país, la cuarta parte del documento indaga el caso de Perú y realiza el mismo recorrido, en el mismo periodo, en el sentido de réplica, para identificar las diferencias que presentan sus mecanismos causales. Al final se exponen unas conclusiones generales del estudio.

Capítulo 1

El nacionalismo extractivo como un problema de política pública

Como se vio en la introducción, existen distintas visiones sobre el nacionalismo extractivo por lo que en el presente trabajo se asumirá como un paradigma de política pública. A partir de ahí se analizarán sus alcances desde una perspectiva neoinstitucional sociológica, con énfasis en el diseño de la política pública y su implementación. El objetivo es responder a la pregunta: ¿Qué variables explican el surgimiento del nacionalismo extractivo? Para ello, este capítulo se desarrollará en cinco partes. La primera abordará a la comprensión del nacionalismo en tanto se constituye un paradigma de política. Después se conocerá los distintos enfoques referidos al cambio de políticas. En un tercer momento se plantearán los aportes al debate desde el neo institucionalismo sociológico en el marco del diseño y la implementación. En la parte final se detallará el método de análisis de esta investigación y los instrumentos de observación empírica.

1. El nacionalismo como un paradigma de política pública

El término “paradigma” es muy recurrente en la literatura académica. Thomas Kuhn (2004/1962) es uno de los autores que trató de explicarlo en su obra “La Estructura de las Revoluciones Científicas”. Según este autor, un paradigma es “un “patrón aceptado” por una comunidad científica, es “una realización reconocida universalmente” y que proporciona modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica durante un determinado tiempo (Kuhn 2004/1962, 51) y luego es sustituido por otro.

Ese “patrón aceptado” colectivamente se basa en las “creencias y valores” que comparten los miembros de una comunidad (Kuhn 2004/1962, 269) y que buscan dar “soluciones concretas”, legítimas y sin precedentes a problemas que no fueron resueltos aún. Por eso, los paradigmas tienen un sentido dinámico, multidisciplinario y empírico.

Los cuatro elementos básicos del paradigma de Kuhn son: 1) una comunidad científica organizada alrededor de matrices de conocimiento comunes; 2) leyes generales o principios fundamentales que articulen a esta comunidad; 3) la existencia de varias metafísicas o

distintas formas de percibir los problemas y las soluciones y, finalmente, 4) contar con una metodología para responder los problemas.

En el análisis del paradigma también es pertinente considerar que éstos no son estáticos, sino, más bien, dinámicos, que tienen un tiempo definido y después de un periodo determinado son sustituidos por otros (Kuhn 2004/1962, 203).

Muchas de esas cualidades del paradigma científico pueden ser aplicadas al análisis del nacionalismo extractivo o de los recursos naturales, en tanto sea entendido como un paradigma político. Además, permite su análisis de manera práctica y parsimoniosa.

Por ejemplo, el nacionalismo extractivo es un paradigma de política que sustituye a otro precedente: el neoliberalismo. El nacionalismo extractivo supone una nueva forma de entender el mundo. Plantea nuevos problemas respecto a la gestión de los recursos naturales (desigual redistribución de las ganancias) y nuevas soluciones (mayores beneficios para el Estado y para la población). Está acompañado de un nuevo acervo cultural, un nuevo lenguaje y nuevos referentes imaginarios, basados en la fuerza del Estado y que se contraponen a las ideas de libertad individual y colectiva que promueve el mercado. Plantea un manejo estatal de los recursos naturales y de los beneficios que derivan de su explotación, lo cual, es diferente, del régimen económico flexible y abierto, planteado por el neoliberalismo, en donde prima el incentivo a los capitales exógenos transnacionales.

El nacionalismo extractivo, asimismo, está soportado por nuevos actores que creen e impulsan los nuevos referentes cognitivos y, aunque probablemente, tengan formas distintas de entender su diseño e implementación, los principios básicos fundamentales son compartidos. Esta nueva visión de mundo también está acompañada de nuevos instrumentos, nuevas metodologías y formas de realización, que distan de las ejecutadas en el anterior paradigma.

Ese cambio de referenciales sobre el manejo de los recursos naturales se refleja claramente en la modificación de la política pública sectorial. Ésta también es muy dinámica y cambia después de un cierto tiempo, a diferencia de lo que se creía en Estados Unidos en la década de

los treinta, cuando se pensaba que las políticas públicas eran simples “programas de acción” o productos técnico-políticos acabados (*ouputs*), elaborados de arriba hacia abajo y que cumplían la voluntad del régimen (*top down*) (Meny y Thoening 1992, Aguilar Villanueva 1993, De Leon 2010).

En realidad, las políticas públicas son instituciones dinámicas, que varían marginalmente en ciertos contextos (Lindblom 1959) y aglutinan procesos caóticos, desordenados y superpuestos entre sí (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Y pueden adquirir un sentido “inverso o perturbado” (Müller 2006, 55)³. En la actualidad, no pueden dejar de tomar en cuenta los otros niveles de interacción que existen entre actores e instituciones (Grau Creus 2002 48)⁴, los cuales se desenvuelven en un marco de gobernanza democrática (Pierre y Peters 2000). Esto quedó en evidencia con la emergencia de movimientos antisistémicos (grupos feministas, ecologistas y minorías religiosas y otros) que interpelaron al Estado liberal en la década del setenta en medio de una crisis económica, demostró que la realidad política y social es más compleja de lo que parece. La política pública no es algo intocable ni mucho menos estática⁵.

³ Por ejemplo, una política puede ejecutarse sin que la decisión correspondiente haya sido formalmente tomada o, de otro lado, que se tome una decisión sin haber definido primero el problema. Asimismo, la formulación de la política pública puede anteceder a la identificación del problema y a su incorporación en la agenda (Kingdon 2003/1995), y existir como una solución creada que busca un problema que pueda resolver, tal como propusieron March y Olsen (1995) bajo la figura del “tarro de basura” (*garbage can*).

⁴ La más conocida es la interacción entre actores formales de la política (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pero más allá de ellos es importante reconocer que los actores sociales tienen cada vez más incidencia sobre los círculos de poder y los problemas que plantean tienen más alcance. Por lo cual, de acuerdo con Müller (2006, 53 y 63), las políticas públicas no son, simplemente, “datos” vertidos por el gobierno, sino “hechos contruidos”, por la múltiple influencia de otros actores. Ellos inciden en las decisiones, pero no hacen políticas públicas⁴. Tomar en cuenta esta participación permite “sociologizar la mirada sobre el Estado” desde el análisis de políticas públicas y no sólo mirar de arriba hacia abajo, sino de abajo hacia arriba (Müller 2006,57). Pero para que estas acciones tengan fuerza legal, deben ser amparadas en un soporte institucional.

⁵ Las políticas públicas son “marcos históricamente arraigados llenos de reglas formales, prácticas establecidas históricamente, interacciones, rutinas, mapas cognitivas y valores” (Zucker 1987, 446, citado por Capano 2009, 18).

“Todas las cosas fluyen intrínsecamente” y siempre se están transformando. Y de la misma manera, la vida de las políticas públicas cambia por naturaleza y mueve consigo los eventos, las rutinas, las estrategias y las adaptaciones (Heclo 1972, 83).

Precisamente, por ese carácter “multidimensional” de la realidad, la comprensión del cambio de la política pública es un tema bastante complejo y, en vista de que no existe una sola forma de entender el cambio y la transformación, su análisis puede traducirse en “un marco ambiguo lleno de trampas” (Capano 2009,7). Sin embargo, todo depende de la visión epistemológica que se tenga (Marsh y Furlong 2010)⁶, de las definiciones y variables explicativas que se consideren.

2. Los enfoques que estudian el cambio de política

El cambio es uno de los temas que más interés ha concentrado en los análisis de políticas públicas. Desde los años 1950, algunos investigadores como Charles Lindblom (1959) han tratado de dar una explicación sobre las razones que motivan a los tomadores de decisiones para pasar de una determinada política en un tiempo 0 a otra política en un tiempo 1.

Heráclito consideraba que éste es un tema ineludible en el análisis político, básicamente, porque el cambio es parte de la vida humana, en vista de que las cosas siempre se están transformando (Heráclito, citado por Heclo 1972, 83).

De manera general, el cambio supone la “transformación de forma, calidad, contenido, estado y de proceso” de una política pública específica en el transcurso de un determinado tiempo” (Capano y Howlett 2009,4). Pero la naturaleza de este cambio no es la misma en todos los casos. Así que el cambio puede ser gradual o radical, amplio o limitado, acumulativo a

⁶Las posturas pueden variar entre posiciones extremas, como un racionalismo secante, donde sólo cuenta lo objetivable y empíricamente demostrable, y un idealismo utópico, donde no hay nada acabado, todo está en construcción y en el mundo sólo puede ser percibido a través de la subjetividad y la interpretación, hasta un realismo, en el que los fenómenos sociales son importantes de explicar, pero no siempre se lo puede hacer fácticamente.

adaptativo, reversible o irreversible, entre otras características en función a su naturaleza y a la forma en que es analizado (Capano 2009).

Incluso, el cambio está intrínsecamente relacionado a la estabilidad. Ambos coexisten y tienen una conexión teórico-empírica. Pero es la naturaleza dinámica de la política pública la que en algunas ocasiones hace que ésta aparezca como estable y en otras como cambiante. El énfasis sobre uno u otro dependerá del observador y de las categorías analíticas que utilice (Capano 2009).

Por ejemplo, para Capano (2014, 451), el cambio es un estatus normal en la elaboración de políticas públicas debido a la dinámica de la realidad social y política, por lo que la estabilidad se convertiría en un hecho contingente de agencia humana, orientado a controlar el ambiente de incertidumbre. La estabilidad sería un punto de equilibrio estático “parcial” en las posiciones de los distintos actores vinculados, respecto a lo que debería estabilizarse en un mundo cambiante. En cambio, para Pierson (2008), la estabilidad es el status normal en políticas públicas y el hecho contingente sería el momento de alteración o coyuntura crítica que alteraría o rompería con esa continuidad.

Por esa amplia gama de percepciones sobre el tema, los estudios son amplios y diversos. Pero en un intento por procesar la literatura especializada, Fontaine (2015a) propone tres grandes grupos de explicaciones referidas al cambio: racionalistas, cognitivistas e institucionalistas. Las primeras, vinculadas a las teorías y marcos analíticos referidos a la toma de decisiones de los actores. Con sus distintos matices sobre la racionalidad, aquí se encuentran los aportes del incrementalismo, el equilibrio puntuado y las corrientes múltiples. En el segundo grupo están los estudios cognitivistas, que abordan el cambio a partir de las representaciones de los problemas públicos, los discursos y la narrativa. En esa línea se encuentran el marco analítico de las coaliciones promotoras o coaliciones de causa y los referenciales globales y sectoriales. Finalmente, en el último grupo está el institucionalismo, que busca dar argumentos desde el rol de las instituciones formales e informales, que son procesadas en la lógica de lo adecuado, la dependencia del sendero o de la trayectoria y las tres órdenes de cambio.

2.1 Enfoques racionalistas

Los enfoques de racionalistas tuvieron su auge a inicio de 1900, cuando las teorías de la elección racional planteaban que los tomadores de decisiones orientaban su comportamiento en función a parámetros absolutamente racionales, costo-beneficio, de maximización de utilidades, y que estaban mediados por los intereses personales y la lógica del fin justifica los medios (Hindmoor 2010, 42; Sanders 1995).

Sin embargo, esa visión rápidamente fue cuestionada por Herbert Simon (1944; 1991), quien sostuvo que los escenarios de decisión no eran tan racionales o perfectos como se creía, porque existía una asimetría de la información entre los participantes y, hacía que unos actores tengan más ventajas que otros al momento de la toma de decisión. Además, porque la realidad no la comprendía una sola persona, sino que en ella intervienen una diversidad de actores múltiples visiones y capacidades de incidencia.

Sobre la base la “racionalidad limitada”, Charles Lindblom (1959) planteó desarrollo su teoría denominada “el incrementalismo”, según la cual, los cambios de política se dan en forma gradual e incremental, adaptados al contexto en el que se encuentran. Basado en un estudio referido al comportamiento electoral en Estados Unidos, el autor estableció que las decisiones de los partidos políticos eran sólo marginales; es decir, que apenas realizaban unas pequeñas variaciones respecto a un tema principal, pero sin cambios de fondo. Estas variaciones no eran el resultado de un cálculo costo-beneficio, sino de “arreglarlas” (*muddling through*), a través de acuerdos y pactos mínimos con otros actores. El propósito de todo esto es lograr la satisfacción de cada una de las partes y no simplemente alcanzar objetivos óptimos y medios seleccionados de forma racional.

El pensamiento incrementalista influyó en el desarrollo del marco analítico de las corrientes múltiples de Kingdon (1993; 2003), que sostiene que las decisiones actuales se toman en función a decisiones anteriores, por lo cual, de alguna manera tendrían un carácter marginal. Pero precisa que para que se dé un cambio de política tienen que confluir tres factores: el reconocimiento de un problema por parte de las autoridades, la identificación de una solución y la voluntad política de dar esa solución.

En la selección o identificación del tema clave participan los actores estatales como los que no lo son. El gobierno elige uno de los muchos problemas sociales existentes y lo incorpora en la agenda pública. La elaboración de la agenda implica analizar, reflexionar su relevancia, jerarquizarlos temas y seleccionarlos. Aquí importa el rol de los grupos de interés, su legitimidad y la presión que ejercen para imponer un tema al gobierno. La solución, por su parte, viene dada por un pacto entre los dos grupos de actores en un ambiente lo más propicio posible para que lleguen a un acuerdo, mientras que la voluntad política equivale a decir que existan las condiciones apropiadas para la ejecución de soluciones.

Según este marco de análisis, el cambio de política se materializa cuando confluyen los tres elementos, ya que generan un espacio político conocido como “la ventana de oportunidades”, que es un momento de *shock* externo o de ruptura que fractura la ejecución de una política vigente y motiva la transformación o variación en los temas que venían implementándose hasta entonces.

Como dice Fontaine (2015b, 65), cuando se abre “la ventana de oportunidades”, los actores públicos y privados no empiezan de cero, sino que “reciclan” las ideas que otros actores en otros contextos desecharon en un “tarro de basura” (Cohen, March y Olsen 1972) o también optan por recuperar las iniciativas que “a lo mejor, nunca desecharon individualmente, aunque la solución fuese descartada a nivel colectivo” en un determinado momento. Sin embargo, para Capano (2009), una de las limitaciones de este tipo de teorías es que luego de la ruptura o el *shock* el cambio de política no es automático.

Una tercera teoría también articulada al incrementalismo es el equilibrio puntuado (Baumgartner y Jones 1993). Surgió por la influencia de la biología en las ciencias sociales y plantea que la vida política se desarrolla en una relativa estabilidad, pero que ocasionalmente presenta algunos cambios menores, desarticulados y graduales según las preferencias de los individuos (Baumgartner y Jones 1993).

En contraposición con el incrementalismo, que presenta una variable estable en un contexto cambiante, en el equilibrio puntuado se mueve la variable en un contexto que no presenta

mayores alteraciones o mantiene la tendencia. Después se determina la variable exógena que modifica la estabilidad y que genera un equilibrio.

En esta teoría racional, las instituciones apuestan más por la estabilidad que por el cambio, para no sufrir procesos de retroalimentación negativos (*negative feedbacks*) o situaciones que podrían derivar en altos costos sobre el sistema político. Esto pone en evidencia que existe una lucha interna dinámica (*stick-slip*) entre las fuerzas que quieren mantener el equilibrio relativo y las que quieren romper con ese *stato quo*. Esa interacción puede derivar en “atascamientos” de las políticas. Pero el resultado final depende del acceso a la información existente y la forma en la que se la procese.

Esta teoría del equilibrio puntuado ha sido considerada como parte de la “nueva ortodoxia” de las políticas públicas que buscan explicar el cambio de política (Cashore y Howlett 2007), ya que la primera ola argumentativa u “ortodoxia” vendría de la mano del incrementalismo de Lindblom⁷.

2.2 Enfoques cognitivos

Surgieron en los años 1980 como una fuerte oposición a los enfoques racionalistas. Uno de sus principios fundamentales es que las ideas, los preceptos y las representaciones son decisivas en la manera de formular los problemas de políticas. La forma en la que se comprendía un tema hace diez años no es la misma de ahora. En este sentido, las políticas cambian, porque suponen formas distintas de ver el mundo que rodea a los tomadores de decisiones.

Por eso, para los estudios cognitivos, las ideas son “portadoras extraordinarias” de las transformaciones en política pública. Son “elementos de ruptura” que modifican el sentido de

⁷ Los institucionalistas históricos tampoco están de acuerdo con el “método del equilibrio puntuado”, porque entienden los resultados en cualquier punto en el tiempo como producto de la convergencia de una serie de factores, en cambio, ellos ven su investigación como una de análisis de rutas y/o proceso de seguimiento. Buscan entender cómo y por qué algunos organismos (instituciones) han evolucionado, por qué algunos prosperan en algunos contextos y / o por qué algunos mueren en otros. Es decir, a ellos, sí les interesa el cambio de las políticas.

la estabilidad cognitiva y normativa vigente. Esto debido a que ellas son las que contienen la forma de representar un problema público en un determinado momento. Pero en tanto sea una representación, constituye a la vez, una construcción social, una configuración de marcos y prácticas sociales legítimas e históricamente reconocidas (Surel 2000,495 y 503).

El marco analítico de las coaliciones promotoras o coaliciones de causa (*Advocacy Coalition Framework, AFC*) es uno de los que más aportó a este enfoque (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993). Estas coaliciones se basan en sistemas de creencias compartidos, con el propósito de influir y trasladar estos valores y creencias a las políticas públicas y a los programas gubernamentales. Los principios compartidos les permiten conformar un “núcleo duro” de valores y creencias, que les genera una “conciencia colectiva” de qué es lo que se debe hacer (Sabatier 1993 y 28).

Ese núcleo duro es más político, declarativo y valorativo antes que empírico, de ahí su relación con el mundo de las representaciones. Este núcleo es fuerte y rara vez está sujeto a cambios, a diferencia de los elementos secundarios que manejan las coaliciones (premisas y conceptos), que son más permeables a modificaciones en el contexto de disputas entre coaliciones.

En este sentido, para este marco analítico, el cambio de las políticas supone una modificación del sistema de creencias de las coaliciones políticas gobernantes (Sabatier 1993,17). Esto a través de la incidencia de otras coaliciones de actores no estatales en los subsistemas políticos (*policy subsystems*) con el fin de influir en las decisiones gubernamentales. Uno de los casos más analizados bajo este esquema es la política ambiental y la presión de los grupos ambientalistas sobre la política energética⁸.

⁸ Cabe precisar que los cambios pueden ocurrir en aspectos secundarios de la política, en el “corazón o núcleo” de la política y en los componentes del núcleo duro de la misma.

Pero estos cambios en la política están determinados por dos factores: uno interno y otro externo. El primero tiene que ver con el proceso de aprendizaje al que están expuestas las coaliciones promotoras de las transformaciones. Este aprendizaje supone entender los objetivos de acción, las relaciones causales y la resolución de los desafíos del sistema de creencias. Pero este aprendizaje varía según el estado del conflicto, las capacidades de enfrentarlo y de que existan actores preparados dentro del sistema para poder seguirlo (Fontaine 2015a, 18). Por todo esto, modificaciones en los valores y creencias sobre un determinado tema no son inmediatas, demandan al menos una década o más para ver su evolución.

El segundo factor para concretar el cambio de la política desde esta perspectiva cognitiva depende de los choques externos que modifican abruptamente las relaciones entre actores y sus formas de entender el mundo, como un desastre natural, una crisis económica, el alza repentina de los precios de las materias primas, entre otros. Esta perspectiva permite apreciar que no hay un solo tipo de cambio, sino varios: el aprendizaje social coincide con el incrementalismo en que los cambios endógenos son de tipo marginal, mientras que los fenómenos externos producen cambios radicales.

La teoría de los referenciales globales sectoriales (Jobert y Muller 1987) también sustenta este enfoque cognitivo. Se fundamenta en los referenciales, que son las creencias y valores que estructuran las políticas. Son las formas de interpretación, valoración y representación de un determinado hecho. Los referenciales globales se asumen por sí mismos como paralelos a los paradigmas propuestos por Thomas Khun (1971/1962) en su libro las revoluciones científicas, como nuevos referentes cognitivos, nuevos marcos interpretativos, nuevos principios metafísicos, nuevas verdades, nuevas formas de ver el mundo, casi equiparables a las transformaciones que enfrentan las ciencias. Y es a partir de estas nuevas formas de comprensión que se establecerían nuevas formas de resolver los problemas públicos.

Según esta teoría, los referenciales globales serían más generales, mucho más ideológicos, mientras que los referenciales sectoriales serían el producto de cambios graduales y marginales que no afectan a esos principios fundamentales ni a las estrategias operativas que

los sustentan. Pero lo que es claro es que en ambos niveles se evidencian una profunda lucha ideológica entre los partidarios de los nuevos referenciales y de los anteriores. Por lo que el cambio de una política sería el resultado de desequilibrios o desfases entre los dos tipos de referenciales y que hagan incompatible una realidad, de manera similar a las anomalías en las revoluciones científicas (Müller 2006).

2.3 Enfoques neo institucionales

Surgen en 1980, como parte de la segunda ola de estudios centrados en las instituciones y como una respuesta a los vacíos dejados, sobre todo, por las teorías racionalistas, marcadas por el conductismo y la elección racional⁹. La emergencia del “nuevo institucionalismo” o neo institucionalismo se dio en un contexto cambiante, donde las instituciones económicas, políticas y sociales sufrieron una serie de transformaciones, que las hacían más grandes, les asignaban más funciones y más recursos y, por tanto, las volvían más complejas y determinantes para la vida en colectividad. Esto motivó una serie de investigaciones centradas en los presupuestos, las legislaturas, el manejo de la administración central y el rol de los gobiernos locales (March y Olsen, 1984).

Esos nuevos desafíos incentivaron a indagar sobre el cambio en las instituciones (formales e informales), a comprender qué motiva sus transformaciones, cómo éstas se desarrollan o por qué en otros casos las alteraciones son poco relevantes. Ésas y otras inquietudes han convertido al neo institucionalismo en una alternativa trascendental para el análisis de políticas públicas los últimos treinta años.

⁹ La primera ola de estudios institucionales se dio en 1930, cuando la ciencia política consideró al institucionalismo como una “prototeoría”, caracterizada por el sesgo estructural y normativo con el que definía el comportamiento político (régimen presidencialista o parlamentario) y por su interés en el “buen gobierno”. Pero como su carácter era excesivamente legalista, esto limitó sus alcances explicativos (Peters 2003,20-26). Los enfoques racionalistas trataron de enmendar seas limitaciones, pero no lo lograron. Tenían un sesgo “subsociado” (Lowndes 2010, 61), “reduccionista”, “funcionalista” y “utilitario”, basado en una historia evolutiva, donde los resultados estaban por encima de los procesos políticos y donde el comportamiento individual era el determinante de la conducta colectiva (March y Olsen 1984).

Los estudios en este campo se han desarrollado, principalmente, en tres vertientes: el neo institucionalismo histórico, el neo institucionalismo sociológico y el económico. El primero es el más explorado de todos. Centra su análisis en el largo plazo, en los contextos macro, en las secuencias, en las transformaciones, en las rupturas, en las inercias, en los procesos a escala y en el tiempo variable (Pierson y Skocpol 2008/1993, 9; Skocpol 1985; Almond 1988).

Su principal teoría es la dependencia del sendero (Mahoney 2000). Según la cual, un cambio de política es el resultado de decisiones tomadas anteriormente. Esto se debe a que las decisiones que los gobiernos toman en un momento inicial de su mandato tienden a persistir en el tiempo por efectos de una inercia institucional, de una rutinización de sus actividades y de procedimientos estándares ya establecidos para su funcionamiento.

En su criterio, las instituciones se desarrollan en un flujo de eventos históricos, divididos en periodos de tiempo y que están separados por “coyunturas críticas” o *shocks* externos (rupturas) que alteran la naturaleza institucional. Estas coyunturas abren “puntos de bifurcación” desde donde el desarrollo de la historia se mueve hacia “nuevos caminos” (Hall y Taylor 1996,10).

En la dependencia del sendero, los hechos transcurren de forma evolutiva, en un sentido incrementalista, gracias a la retroalimentación positiva (*positive feed back*) a la que es susceptible y que va guiando el desarrollo de los nuevos acontecimientos (Pierson y Skocpol 2008/1993:19). Según Peters (2003), en esta teoría, el pasado no es “una camisa de fuerza” para el futuro, y más que cumplir ciegamente un recorrido único determinado por los factores iniciales, su desarrollo evolutivo opta por seguir el rumbo de “uno de los muchos caminos” que se abren con la “coyuntura crítica” y que están enmarcados en el periodo de formación de la institución. Eso quiere decir, después de la coyuntura crítica, el cambio es uno de los caminos a seguir. El otro es la continuidad de la política. También existen posibilidades para retroceder y revertir la decisión.

El neo institucionalismo sociológico, por su parte, se interesa por estudiar el cambio desde la “lógica de acción de los actores” o la “lógica de lo adecuado” (March y Olsen 2006), y el neo institucionalismo económico, tiene bases institucionales, pero con un fuerte componente de elección racional (North, 1990).

2.4 Las críticas a los distintos enfoques

Los tres tipos de enfoque que estudian el cambio de políticas (los racionalistas, los cognitivos y los neo institucionales) tienen su propia concepción y sus efectos. Los racionalistas apuntan a que la realidad es reversible y acumulativa, mientras que en el cognitivismo, desde los referenciales globales y sectoriales, la percibe como reversible y contingente; y el institucionalismo, sobre todo el influenciado por la dependencia de la trayectoria, es irreversible y contingente (Fontaine 2015^a, 14).

Los enfoques racionalistas, por ejemplo, tienen sus limitaciones porque no pueden explicar la realidad más allá de la posición individual del tomador de decisiones. Un solo actor no siempre tiene todos los datos que se necesita para tomar la mejor determinación posible, tampoco conoce a cabalidad todas las consecuencias de sus actos y puede equivocarse al tomar una decisión. Esto quiere decir, que en la realidad, casi siempre las personas no toman la mejor decisión, sino actúan de forma sub-óptima, tratando de minimizar los riesgos (Hindmoor 2010,51).

El otro problema es que estos enfoques asumen que los actores persiguen la misma situación racional; es decir, que tienen el mismo incentivo y buscan alcanzar los mismos objetivos, cuando esto no es así. Las personas tienen diferentes ideas sobre el funcionamiento del mundo y esas visiones distintas hacen que sus cálculos también sean diferentes. Por eso, las personas o agentes no actúan de la misma forma a pesar de que puede ser que se encuentren en la misma situación. Pero esto no lo percibe el racionalismo debido a que sus análisis se quedan en las generalizaciones y no entran en los detalles de determinados eventos (Hindmoor 2010, 55).

De la misma manera, los enfoques cognitivistas tienen sus limitaciones. Una de ellas es que las representaciones están restringidas por una condición de falseabilidad que complica su viabilidad. Supone que las ideas, los valores y creencias se mueven por una suerte de inercia, casi de forma evolutiva y sin un sustento tangible. Además se concentran en describir los cambios ocurridos a lo largo del tiempo, pero sin dar la suficiente explicación del por qué ocurrieron.

En ese sentido, los referenciales globales y sectoriales consideran al paradigma más como una “declaración de principios metafísicos” (Fontaine 2005b) antes que un instrumento de análisis. Además, tiene problemas para identificar el vínculo entre las variables cognitivas e institucionales. Considera que éste es muy difuso, y que “rara vez se hace explícito” (Surel 2000,49).

Por esta razón, las ideas por sí solas no tienen un soporte empírico o una estructura práctica que evidencie el cambio. No hay nada más allá de la percepción del actor de que existe una modificación. Además, tienen una escasa capacidad explicativa respecto de ciertos fenómenos. Se concentra en la forma antes que en el fondo. Esto se evidencia, en la mirada puesta sobre la conformación de las coaliciones de actores, las cuales en los hechos, no se constituirían como tal si es que no estarían mediadas por las políticas públicas. Lo que pone en evidencia que estas teorías cognitivas tratan las representaciones colectivas desde un ámbito reduccionista y que deja por fuera los elementos estructurales y organizativos en los que se desenvuelven las ideas en la vida política.

Sin embargo, frente a las críticas, las distintas teorías cognitivas fueron evolucionando. Una de las que más ha avanzado en ese sentido es el ACF que ha ido corrigiendo y mejorando su esquema analítico, respecto a la versión original presentada en 1980. Entre los aspectos en los que ha mejorado están la modificación y ajuste de hipótesis, clarificación y precisión en conceptos y estructura teórica (Widely y Jenkins, 2016, 16).

Por ejemplo, el mejorado esquema precisa mejor la relación entre ideas e estructuras. Señala que las “políticas y los programas incorporados implícitamente a las teorías reflejan la

traducción de una o más coaliciones”. Y que la información “técnica y científica es importante para entender el subsistema de creencias”. Así trata de evidenciar que el contenido de la política pública está relacionado con el sistema de creencia de los actores de política.

En ese mismo sentido, Gupta (2014, 15) sostiene que los recientes trabajos sobre el ACF destacan los elementos institucionales que participan en el proceso político, como la conformación de “estructuras de oportunidad de coalición” (*coalitions opportunity structures*), y que incluyen consensos y variaciones para lograr el cambio de la política pública.

Finalmente, aunque se ha avanzado bastante en la debate neoinstitucional, para algunos autores existen algunos aspectos que quedan pendientes de aclaración, como un desarrollo más profundo de lo que significa “la lógica”; es decir, sustentar más su estatus de teoría o esclarecer si es una perspectiva o un tipo de idea en particular (Goldmann 2005). También se observa el sentido limitado y “homeostático” de la “dependencia de la trayectoria”, centrada en explicaciones exógenas al subsistema político, y que no permiten capturar completamente la visión histórica de los patrones de la dinámica política en el transcurso del tiempo, lo que podría derivar en problemas de “parsimonia” (Cashore y Howlett 2007; Howlett y Cashore 2009). Además, si bien la dependencia de la trayectoria permite explicar la dinámica política en el transcurso del tiempo, no precisa bien las razones concretas del cambio en sí mismo, más allá de señalar que es provocado por una coyuntura crítica.

Más allá de los vacíos que tienen los tres enfoques, ellos coinciden en la importancia que tiene, en mayor o menor medida, “el giro histórico”, en cuanto a la relevancia del tiempo y las secuencias en el análisis de políticas públicas. Esto es muy importante, tomando en cuenta que las políticas puramente lineales no existen (Howlett y Rayner 2006; Rayner 2009) y que la realidad es “multidimensional” (Capano 2009). Entonces, no existe una sola forma de entender el cambio, sino muchas, y con distintos elementos en juego. Por lo tanto, ayudaría mucho tomar varios elementos de toda esa gama para encontrar nuevas explicaciones sobre el cambio de políticas.

3. Los aportes del neo institucionalismo sociológico a la explicación del cambio de política

3.1 Las instituciones informales y los sistemas de creencia

Para intentar explicar el cambio de política o el cambio institucional lo primero que se debe aclarar es qué es una institución. Ahí, creo que uno de los enfoques con mayor claridad y alcance conceptual es el neo institucionalismo sociológico. Como esta teoría ha recibido mucha influencia de la sociología, eso le ha permitido analizar el rol de las instituciones, debatirlo y, finalmente, entenderlas más allá de simples estructuras formales cerradas y estáticas. Es decir, más allá de la visión tradicional que las concebía únicamente como leyes y poderes del Estado.

Asumir las instituciones desde el enfoque neo institucionalista sociológico supone entender las instituciones también en un sentido **informal**. Eso alude a su carácter dinámico y no codificado, que se expresa en reglas no escritas, normas de conducta, procedimientos y rutinas o pautas de comportamiento, que se repiten en el transcurso del tiempo y que tienen gran relevancia en las decisiones de las personas que las profesan periódicamente (March y Olsen 1984, 21-26; Lowndes y Roberts 2013). Por tanto, las instituciones pueden ser vistas como estructuras y como procesos.

Un aspecto a destacar es que como las instituciones informales pueden ser normas o reglas de conducta, rutinas o pautas de comportamiento que se repiten en el transcurso del tiempo, éstas son construidas socialmente y tienen una estructura de valores y significados que direccionan la conducta humana (March y Olsen 2006, 3).

Su estructura de valores surgen de las identidades, del “sentido de pertenencia a los grupos”, de los propósitos comunes y el reconocimiento de los roles” de cada uno de sus miembros. Están articuladas por “interpretaciones constructivas” alrededor de una “historia, un lenguaje, la experiencia, la memoria y la confianza” (March y Olsen 2006). Estas instituciones proveen códigos de “conducta adecuados” para sus miembros, lazos afectivos y la creencia en un orden legítimo.

Según esta perspectiva, las personas actúan de acuerdo con un “sistemas de valores morales y juicios cognitivos” compartidos (Hall y Taylor 1996) y que les motiva a actuar de determinada manera y, por ejemplo, podría orientar conducta hacia el cambio de política.

Esa posición basada en el sistema de valores y creencias como uno de los elementos del centrales cambio es compartido con las teorías de las coaliciones de causa (ACF) en donde predomina el rol de las ideas como la variable explicativa del cambio. Esta similitud no es casual. Tiene sentido en tanto las ideas son necesarias en la explicación de la modificación de las políticas, porque orientan las expectativas de los individuos sobre una determinada política, aportan información sobre lo que los actores buscan, sobre lo que creen y sobre sus motivaciones.

Pero, como se mencionó, las ideas por sí mismas son insuficientes para explicar el cambio, porque su análisis se queda en un nivel de representaciones y percepciones de los actores que no tiene un equivalente empírico. Además tampoco logran desarrollar con claridad, en todos los casos, cómo se realiza el vínculo entre los valores individuales y los valores colectivos, y cómo se logra impulsar un cambio de política más allá de la voluntad de los actores.

Frente a ello, la entrada por las instituciones es lo bastante amplia como para debatir, asimilar y comprender otras variables explicativas y fortalecerlas con su explicación del cambio institucional. Así, el neo institucionalismo sociológico admite las ideas como un equivalente a las reglas, normas y procedimientos que contienen los valores y creencias de las personas. Y reconoce su relevancia porque “crean sentido para los individuos” y proporcionan una importancia teórica para fortalecer las instituciones (Lowndes 2013, 31). Y permite articular esas dos variables: ideas e instituciones.

Las ideas informan sobre las deliberaciones, acciones y elecciones realizadas en el pasado, mientras que las instituciones influyen y limitan la conducta de los actores y determinan la naturaleza de su acción (Howlett et al 2009,51). Esto evidencia que existe una complementariedad y retroalimentación mutua entre ambas categorías analíticas (Fontaine 2015b).

Las instituciones, a su vez, aportan a las ideas porque les dan el soporte estructural que necesitan. Crean “grandes regularidades en el comportamiento” de las personas y ayudan a “reducir la incertidumbre que domina gran parte de la vida social” (Peters 2003,207). Las instituciones tienen un grado de estabilidad, porque reproducen patrones de comportamiento (Lowndes y Roberts 2013) y poseen un conjunto relativamente permanente de normas y prácticas organizadas, que están incrustadas en las estructuras de significado y de los recursos. Esa regularidad hace que las instituciones se rutinicen o institucionalicen en el tiempo. Por eso, las instituciones son relativamente invariantes frente a la renovación de los individuos y relativamente resistentes a las preferencias idiosincrásicas, a las expectativas de los individuos y a las circunstancias externas cambiantes (March y Olsen 1984 y 1995).

Sin embargo, cuando las instituciones: 1) pierden legitimidad ante la sociedad, 2) cuando no coinciden con las condiciones del entorno y 3) cuando no responden a los intereses de los actores dominantes se produce un colapso de la estructura institucional o un proceso desinstitucionalización de la misma (Lowndes 1996,194). Esta crisis provoca que los procesos de institucionalización “normales” sean “abruptamente interrumpidos o evolucionen de tal forma que deriven en reglas y normas distintas [nuevas ideas] a las planteadas inicialmente” (Lowndes 1996), lo cual deriva en un cambio en la política.

Visto de esta manera, el carácter de las instituciones es esencial en la explicación de las modificaciones en la política. Las instituciones son claves porque determinan las conductas de los individuos: empoderan a unos y limitan a otros¹⁰, y “los hacen más o menos capaces de actuar de acuerdo a las normas prescriptivas de conveniencia” (March y Olsen 2006, 3).

Su alcance trasciende a una persona particular, pero no son un simple agregado de acciones individuales, como lo pensaban los conductistas y los teóricos de la elección racional (Immergut 1998)¹¹. Su trascendencia es tan grande que es capaz de organizar la vida política

¹⁰La limitación no debe ser vista sólo como restricción, ya que en muchas ocasiones, las limitaciones también generan oportunidades de maniobra dentro de la comunidad u organización política (Lowndes 1996, 182 y 193).

¹¹ El comportamiento individual no muestra las verdaderas preferencias que tiene una persona, sino sólo las “preferencias manifiestas”, que fueron las únicas posibles en un momento determinado. La simple agregación de

de una sociedad (March y Olsen 1984; 2006), basados en la creación de una autoridad para resolver conflictos, definición de derechos y deberes básicos, regulación de ventajas, cargas y oportunidades. La base institucional, más bien, permite pensar en el análisis de las estructuras y las reglas de juego que influencia el comportamiento político de manera más articulada (Lowndes 2010).

Las instituciones poseen “una autonomía relativa” en la vida política que no se daba antes (March y Olsen 1984). Eso quiere decir que ya no son concebidas como “simples espejos” que reflejaban el poder de las fuerzas sociales, sino que, más bien, se reconoce su carácter propio, capaz de afectar determinadas situaciones y definir incluso el curso de la historia.

Por eso, las instituciones son componentes de la vida política y no, sistemas íntegros del gobierno. Nunca están completas ni totalmente cerradas. Y para su existencia no es necesario que estén presentes todas sus partes. Cada institución es diferente a la otra, porque expresa diferentes relaciones de poder y posee distintos tipos de recursos, los cuales están definidos por los tipos de actores (individuos o grupos) con los que se relaciona. Beneficia a unos y perjudica a otros. Produce desviaciones, conformidad, estandarización o variación (Lowndes 2010, 68-69).

Crean elementos de orden y previsibilidad. La institucionalización otorga legitimidad a los actores, conexión entre las reglas formales e informales y maximización de la utilidad en un sentido de lo apropiado (Lowndes, 1996, 193-194). Son portadoras de identidades y los roles y son marcadores del carácter de una comunidad política, la historia y visiones” (March y Olsen 2006,5). Proporcionan lazos que atan a los ciudadanos juntos a pesar de las muchas cosas que los separan.

intereses individuales no hace a las decisiones colectivas, ya que éstas están mediadas por los debates, redefinición de preferencias y el surgimiento de nuevas ideas (Immergut 1998). Eso evidencia la importancia analítica de las ideas.

3.2 La lógica de lo adecuado

Un segundo aporte del neo institucionalismo sociológico a la comprensión del cambio de políticas es que permite entender, desde una perspectiva distinta al racionalismo absoluto, el comportamiento de los actores y las decisiones que toman. Esto lo hace a través de **“la lógica de lo adecuado”**.

La acción adecuada está orientada por las prácticas institucionalizadas de una colectividad, basadas en un mutuo y tácito acuerdo sobre qué es lo bueno, lo verdadero, lo razonable, lo correcto y lo natural” (March y Olsen 2000,690; March y Olsen 2006). Así, actuar adecuadamente es hacerlo “dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes” (Peters 2003,51). La lógica de lo adecuado guía y limita a los actores, en el marco de las rutinas, los roles, los derechos, las obligaciones, los procesos y las prácticas establecidas (March y Olsen 2000).

Esas reglas se expresan en “prácticas constitutivas del comportamiento apropiado de los actores y en las formas habituales de hacer las cosas” (March y Olsen 1984; 2006,7). Desde un sentido colectivo, esas normas y prácticas especifican qué es considerado normal para todos o qué actos o hechos deben ser cumplidos por un ciudadano, por una autoridad electa o un juez como parte de sus roles (March y Olsen 2006, 8).

La “lógica de lo adecuado” (March y Olsen 2006) se relaciona a la racionalidad limitada y hace una contraposición de la “lógica de las consecuencias” que analiza el comportamiento de los individuos en un sentido racional absoluto. En la lógica de las consecuencias, el cambio de política se constituye en la opción más óptima posible dentro de un escenario determinado, pero si no es eficientemente óptima, mejor impulsa la continuidad de la política. Mientras que en la lógica de lo adecuado neo institucional, la decisión que se toma (por la continuidad o el cambio de política) es la más conveniente en un determinado contexto. Es decir, es conveniente en un nivel súbóptimo, aunque no sea la más eficiente.

En un sentido neo institucional sociológico, como la lógica de lo adecuado de los actores responde a un determinado contexto de normas y reglas que lo limitan, éste podría ser

traducido como un sistema de regulación mayor o un sistema de gobernanza, que direcciona tanto los valores de los actores (instituciones informales) como las instituciones formales que lo respaldan.

La “gobernanza”, que inicialmente fue un término impulsado por los organismos multilaterales que promovían reformas de ajuste en los países (Rhodes 1997), en realidad hace alusión a nuevas formas de gobernar que se contraponen a la visión tradicional de los gobiernos autoritarios ((Mayntz, 1993; Coppedge 2001; Fontaine y Velasco 2011). Esto supone que existe una tácita interacción entre distintos tipos de actores con miras a solucionar los problemas y generar oportunidades, en un marco de diversidad, complejidad y dinámica en el que se desenvuelven las sociedades actualmente (Kooiman, 2002).

Pensar en la gobernanza alude a decir que la autoridad pública ya no es la única en asumir una responsabilidad sobre los asuntos públicos, sino que los otros actores también desarrollan su propia identidad y su capacidad de incidencia (March y Olsen 1995). Pierre y Peters (2000) sostienen que la participación de los actores no estatales en los debates públicos es un síntoma de la democratización de los países y que la transformación profunda que enfrenta el Estado, con miras a superar su visión unilateral y centralizadora en la toma de decisiones.

Según esos autores, el Estado enfrenta nuevos desafíos y establecen tres escenarios desde los que el Estado debe soportar presiones y desde allí asumir acciones de adaptación como respuesta: 1) de arriba, son presiones procedentes del proceso de globalización que irrumpió en la soberanía de los países, y se manifiestan en el comercio internacional, los préstamos de los organismos multilaterales y la conformación de organismos supranacionales como Naciones Unidas; 2) hacia abajo, los procesos de descentralización democrática, el aumento de influencia social y por la reorganización territorial. Se evidencia en el impulso de consejos participativos, transferencias de competencias locales, entre otros; 3) hacia afuera, y hacia afuera, por la proliferación de organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales y llegada de inversión extranjera (Pierre y Peters 2000, Kettl 2000).

Tomando en cuenta la diversidad de relaciones que se puede generar a partir de ese análisis, Kooiman (2002) identifica tres tipos de sistema de gobernanza: jerárquica, que se orienta más a un Estado fuerte y centralizado, pero que toma en cuenta las posiciones de otros actores; la cogobernanza, que postula una relación horizontal y de colaboración entre los actores estatales y no estatales, con alianzas público-privadas y cogestión; y la autogobernanza, que se refiere más al funcionamiento organizacional de las empresas privadas¹².

Pero como la gobernanza está situada en un nivel más global y sistémico de la acción pública ayuda a identificar, en un nivel intermedio, los estilos de políticas de cada país, que varían según la forma en la que los gobernantes planean incidir en la realidad social (Fontaine 2015b, 61 y 71), bajo determinadas lógicas de acción. Según Pierre y Peters (2000), estos pueden ser: 1) el centralismo burocrático, donde prima la dirección tradicional del gobierno, el intervencionismo y las políticas redistributivas; 2) lo multinivel; marcado por la movilización de recursos hacia lo local, la diversificación económica y la participación de distintos actores; 3) las redes; que están relacionadas con políticas proclives al libre mercado, alianzas público-privadas y hacia la eficiencia del sector público y privado¹³.

3.3 Más allá del incrementalismo

El tercer aporte del enfoque neo institucional sociológico es pensar el cambio de políticas más allá del incrementalismo, que es muy frecuente en algunas teorías del neo institucionalismo histórico. Por ejemplo, Mahoney y Thelen (2010) sostienen que los cambios de políticas no son necesariamente hechos contingentes, sino más bien, modos graduales de cambio. A partir de esa afirmación construyeron una tipología, basada en el trabajo inicial de Streek y Thelen (2005), y en la que presentan cuatro tipos de cambio institucional según los recursos

¹² Otros autores tienen otras clasificaciones, como Howlett (2009), que de manera más genérica, plantea que hay la gobernanza procedimental, la corporativa, la de mercado y la que está orientada por las redes.

¹³ En función a los ámbitos de acción del Estado y al grado de abstracción de una decisión, se pueden diferenciar los objetivos y medios de las políticas utilizados por los gobernantes en la toma de decisiones y que se verá plasmado en el diseño de las políticas.

institucionales y el contexto: el desplazamiento (*displacement*), estratificación (*layering*), acumulación (*drift*) y conversión (*conversion*).

El desplazamiento hace referencia a que el cambio se da de manera gradual debido a las fallas institucionales que permiten desvíos en el comportamiento de los actores, motivándolos a que se muevan hacia nuevas lógicas de acción. La estratificación se refiere a que los nuevos elementos conviven con las estructuras existentes, promoviendo cambios graduales en su estatus y estructura. De tal forma que las nuevas instituciones se edifican a partir de las viejas. El tercer tipo de cambio gradual tiene un sentido de abandono deliberado de las instituciones anteriores posterior a la presión externa. Finalmente, el cuarto tipo, la conversión, supone una reorientación de las viejas instituciones hacia nuevos propósitos frente a los desafíos del contexto. Hay una reinterpretación y redirección (Mahoney y Thelen 2010, 15-19).

A diferencia de esa forma de pensar, basada sólo en cambios marginales que podrían tener un carácter transformativo profundo, Peter Hall sostiene que en la dinámica política más allá de las modificaciones incrementales sí se pueden dar cambios radicales, profundos y de gran impacto. Esto lo propuso a partir de su teoría de las tres órdenes de cambio en la que combina las ideas (objetivos de política) y las instituciones (los instrumentos) como variables explicativas del cambio de política.

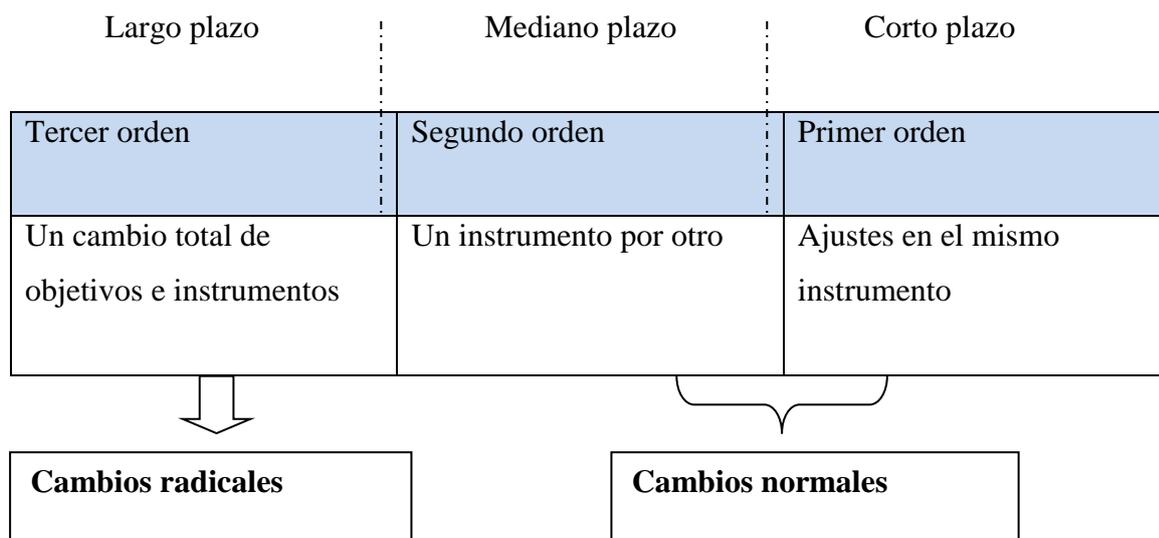
Para plantearla realizó un estudio sobre el cambio de paradigma en el Reino Unido, que pasó de un modelo keynesiano a uno monetarista. Consideró que los valores y creencias asociados a John Keynes --intervención del Estado en la economía, control del gasto público y cobertura de la brecha de la demanda agregada que generaba el sistema capitalista-- conformaron un sistema sólido de pensamiento alrededor del cual se articularon las políticas macroeconómicas de ese país durante los setenta. Esto permitió establecer una visión de mundo, en la que el Estado tenía que jugar un rol determinante en la conducción de las finanzas. Pero una vez que estas ideas keynesianas fallaron y derivaron en una crisis económica, surgieron nuevas ideas pro mercado que impulsaron el cambio de paradigma británico.

Hall asumió que el paradigma de política era un “marco interpretativo” conformado, por un lado, por nuevas ideas emergentes que buscaban solucionar los problemas (inflación, burocracia, déficit fiscal, etc.), y por otro, por normas, que manifestaban los problemas concretos del subsistema político. Esas ideas se expresaban en objetivos específicos que se buscaban alcanzar (por ejemplo, la reducción de la inflación), mientras que las normas institucionales se tradujeron en instrumentos de política, que se constituían en la base material que daba viabilidad y concreción a esos nuevos objetivos de política (por ejemplo, una reforma tributaria) (Hall 1993, 279).

En su análisis, Hall planteó que las ideas, constituidas en objetivos de política, eran importantes para explicar el cambio de paradigma, pero no eran suficientes para sostenerse y fortalecerse. Necesitaban “institucionalizarse” e institucionalizar los procedimientos del tesoro británico. Ahí surgió la importancia que les otorgaron a las instituciones, en particular, a los instrumentos de política, formulados por el gobierno de Margaret Thatcher, y que se implementaron complementariamente para alcanzar sus metas (Hall 1993).

La propuesta incorporó nuevos elementos a la discusión del cambio de políticas que llevaron el debate hacia un escenario “post-incrementalismo” (Howlett y Cashore 2009, 34) que dinamizó muchos de los estudios contemporáneos en el mundo. Hasta antes de su teoría, los argumentos se centraban en respuestas más de tipo gradual con respecto a las variaciones del *stato quo*. En su lugar, Hall sostuvo que los cambios de política suponían transformaciones radicales profundas (modificaciones paradigmáticas) que ocurrían en situaciones extraordinarias, mientras que los cambios marginales formaban parte de la dinámica política y técnica “normal” presente en la gestión de cada gobierno. Para establecer mejor esta relación, el autor desagregó tres órdenes de cambio de la política (Figura 1.1.).

Figura 1.1 La escala de cambio en la política pública, según Hall (1993)



Fuente: Hall (1993)

El primer orden supone una modificación “pequeña”, “de calibración”, “de ajuste” a los instrumentos que tiene una determinada política, pero sin alterar los objetivos principales de esta política. Son modificaciones a nivel micro, como impulsar tasas de interés y modificaciones presupuestarias.

El segundo orden contempla la creación de nuevos instrumentos sin cambiar la esencia de la política, es una modificación de un instrumento por otro. Por ejemplo, sustituir el funcionamiento de una comisión técnica por la introducción de un nuevo sistema monetario, un nuevo sistema de límites, entre otros. Supone una alteración respecto a la “experiencia anterior que se tuvo” con el instrumento precedente. En el caso de la política macroeconómica británica se mantuvieron los objetivos principales, pero se cambiaron las “técnicas básicas utilizadas para alcanzarlas”, “como resultado de la insatisfacción y el descontento de la experiencia pasada” con el intervencionismo estatal (Hall 1993).

De acuerdo a este autor, el primer y el segundo orden de cambio tienen características más técnicas que políticas, por eso, las modificaciones que se presentan en ambos niveles son manejadas más de forma interna dentro de la administración gubernamental. Se circunscriben

al ámbito de autonomía del Estado, donde participan sólo los técnicos, expertos y funcionarios de gobierno, quienes desde esa posición se sienten “más fuertes para resistir a la presión social” que podría influir en la toma de decisiones.

En ese sentido, el primer y el segundo orden representan un proceso de “cambio normal”, donde el nivel de maniobra es marginal, y porque ninguno de ellos modifica la naturaleza de las políticas (objetivos y metas) y sólo ajustan los medios para llegar a ellos¹⁴. Ambos órdenes se enmarcan en un proceso rutinario de hacer política: en un proceso de “aprendizaje social” y adaptación. El aprendizaje, entendido como un “intento deliberado para ajustar las metas o técnicas de la política en respuesta a la experiencia pasada y la nueva información” existente (Hall 1993)¹⁵.

A diferencia del primer y segundo orden, los cambios de tercer orden son los cambios más fuertes y trascendentales. Son los cambios paradigmáticos. Son modificaciones radicales y profundas. Su alcance es a nivel macro-sistémico, porque supone una modificación simultánea y total de los objetivos, los instrumentos y de los ajustes del paradigma vigente. A diferencia de los otros órdenes, éstos no surgen de un proceso de aprendizaje interno, sino de un proceso social. Son impulsados por la presión de fuerzas externas al Estado (como los electores y los medios de comunicación en el caso británico, que postularon interpretaciones críticas al Estado frente al rol del mercado).

Hall asegura que este cambio de tercer orden es tan profundo que trastoca el marco interpretativo y representativo vigente. Por lo cual equivale a un “cambio de paradigma” en el

¹⁴Cashore y Howlett (2007) señalan que existen estructuras institucionales que fueron diseñadas para soportar cambios a lo largo del proceso, pero a un nivel de las especificaciones políticas y sin afectar los objetivos principales. Y en cambio, hay otras instituciones que tienen una naturaleza distinta.

¹⁵ Ese “aprendizaje de política” tiene tres características. Primero, que sus ideas responden a un legado político o son una reacción a una política anterior. Segundo, que esas ideas son impulsadas por dentro del Estado, generalmente, por expertos, asesores o burócratas. Tercero, que el Estado actúa con autonomía sobre la presión social y que los ajustes que realiza, por lo general, son internos y sin presiones. Y estos se realizan sobre los objetivos, instrumentos y ajustes concretos a esos instrumentos (Hall 1993).

sentido de Kuhn (1971/1962); es decir, que conlleva una modificación del acervo de códigos y conceptos sociales y culturales que comparte una comunidad y que busca responder a problemáticas establecidas. Supone una reconfiguración radical del discurso y de las ideas que representaban los problemas. Significa el replanteamiento del problema principal y la emergencia de un nuevo problema y de nuevas soluciones.

Como este cambio de tercer orden es un cambio paradigmático, es por tanto, un “cambio atípico” (Howlett 2009,203) que involucra una transformación de la esencia de la política (objetivos y metas), la ruptura con los monopolios políticos que impedían cambios mayores y el ingreso de nuevos actores al esquema (Kluber 2001, citado por Howlett, 2009). Y de manera concreta se manifiesta cuando entre el tiempo t y el momento $t1$ “hay evidencia empírica” que las políticas han sufrido modificaciones en sus características, de forma, estado o calidad” (Capano 2009, 9).

Este cambio paradigmático es un hecho radical que ocurre de una sola vez y afecta a todos los niveles en sí mismos. Por eso, su implementación e institucionalización se desarrolla en forma descendente, desde el tercer orden hasta el primero. Van de mayor a menor, de una escala de abstracción más profunda y compleja hasta una más concreta y simple por la fuerza y el impacto que conlleva cada uno.

Más allá de ello, el cambio radical implica la modificación “del lugar de la autoridad” (Hall 1993). Eso quiere decir, que el cambio de paradigma supone también la emergencia de nuevos actores que lo propicien e impulsen y que sean diferentes a los actores que sostenían el paradigma anterior. La nueva autoridad tiene la misión de establecerse en el poder y desde su nuevo puesto impulsar el nuevo paradigma o la implementación de las otras dos órdenes de política. En el caso analizado por Hall, en el paradigma keynesiano, la autoridad estaba consignada para el Estado, mientras que el nuevo paradigma monetario dio prioridad al rol de los actores no estatales.

El nuevo paradigma se llega a estabilizar cuando “los partidarios del nuevo paradigma detentan posiciones seguras de autoridad sobre la formulación de políticas y sean capaces de

reorganizar los procedimientos (...) y el funcionamiento del proceso de políticas” (Hall 1993). Para que el cambio de paradigma se haga efectivo se requiere mucho tiempo incluso una generación entera (Kuhn 1971/1962, 208).

Al principio puede ser que la novedad genere rechazos y dudas, pero su apoyo será también un tema de fe y de que la nueva proposición sepa transmitir, aunque sea de una minoría. Por eso, la implementación de un nuevo paradigma supone concretar una promesa, que no se queda en la simple resolución de todos los problemas, sino en enfrentar los antiguos y prepararse para las nuevas interrogantes que surgirán (Kuhn 1971/1962, 244).

Según Fontaine, aunque existe una diferencia entre un paradigma científico y un paradigma de política, marcado por el “carácter ambiguo de las políticas públicas” y, muchas veces, el término “paradigma no pueda ser generalizable” a todos los tipos de estudios existentes, la analogía entre políticas públicas y paradigmas científicos es muy útil en un sentido metafórico, porque facilita la comprensión y explicación del funcionamiento de campos del conocimiento que son muy especializados o técnicos, como el sector energético, el ambiental o de defensa (Fontaine 2015b, 123).

La teoría de Hall también permite evidenciar con mucha parsimonia la trayectoria del cambio de política, y la interrelación que existen entre los objetivos de la política (ideas) y los instrumentos (instituciones) que la acompañan. Es una teoría de rango medio que permite buscar evidencias empíricas y de fácil comprobación, que es otro de los propósitos de los trabajos académicos.

4. La articulación de las ideas y las instituciones en el diseño de las políticas

4.1 Componentes de una política pública

El diseño o la formulación de las políticas es el momento clave del proceso político donde empíricamente se observa y materializa el cambio de política. En él convergen la nueva capacidad de acción del Estado y la interacción entre las nuevas ideas y las nuevas instituciones. Las ideas, entendidas desde una visión neo institucional como objetivos o metas

de las políticas públicas- y las instituciones, asumidas como los medios o instrumentos que permiten concretar esas metas.

El diseño de una política pública se asienta en una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen 2006), que busca configurar el mejor diseño posible para resolver los problemas y las demandas sociales en un determinado contexto. Y muchas veces, en éste influyen distintos actores que inciden en la toma de decisiones (Peters 2000; Kingdon 2003). Esto supone que cada política está configurada de manera muy específica, enmarcada en un contexto de gobernanza, que refleja las preferencias de un gobierno por un estilo particular de políticas públicas, y que a su vez, está definido por la elección de los instrumentos de política (Peters 2015; Howlett 2011).

El diseño de la política debe tomar en cuenta las condiciones sistémicas o cambios de tercer orden (Hall, 1993), que orientan el sentido y el contenido de la política. Y a su vez, en un segundo y primer orden debe optar por el instrumento o el “portafolio” de instrumentos que posibiliten su concreción (Howlett y Rayner 2013).

Para establecer mejor esa relación entre ideas e instituciones, propuesta por Hall, Cashore y Howlett (2007) desagregaron cada uno de los tres órdenes de cambio en dos niveles: los objetivos de política y los instrumentos que los van a operativizar (Tabla 1.1.).

Tabla 1.1 Componentes de la política pública

	Tercer orden	Segundo orden	Primer orden
	Sistema de gobernanza	Régimen de la política sectorial	Nivel operativo de la acción pública
Objetivos	Las ideas generales que gobiernan el desarrollo de la política	Las metas de la política sectorial específica	Ideas referidas a calibraciones operativas
Medios	Normas que guían la implementación de las preferencias	Los instrumentos de la política	Los ajustes o usos específicos de los instrumentos

Fuente: Adaptado de Cashore y Howlett 2007.

En ese esquema, la relación de objetivos y medios de las políticas públicas se desarrolla en diferentes niveles de abstracción, que va desde el más alto (sistémico o modo de gobernanza), el nivel meso (régimen político y de la operacionalización de programas sectoriales de política) hasta un nivel micro (de ajuste y calibración de los instrumentos implementados previamente) (Cashore y Howlett 2007) y que también se expresan en un nivel normativo, estratégico de la política sectorial y de ajustes (Fontaine 2015b).

Los objetivos son las expectativas que tiene el gobierno en decidir el curso o no de su acción. Son las metas que pretende alcanzar. Estos objetivos varían según el nivel de abstracción (de lo complejo a lo concreto). En cambio, los medios son los instrumentos o técnicas que usan para alcanzar estos objetivos (Howlett y Cashore 2009; Howlett 2011). Existe un tipo de instrumento para cada tipo de objetivo planteado. Además, su función varía según el grado de complejidad.

De acuerdo con esta teoría, lo óptimo es que exista una relación armoniosa entre objetivos y medios en los diferentes niveles de análisis. Es decir, que los objetivos sistémicos (macro) sean el paraguas para los objetivos programáticos (meso) y para los objetivos operativos (micro). Y de igual forma, debería haber una relación armoniosa tanto horizontal como vertical con los instrumentos de todos los niveles. Esto supone alcanzar la consistencia

externa (entre los objetivos y medios de una política) e interna (entre los instrumentos entre sí).

El diseño de política también da cuenta del tiempo, pero no en un sentido histórico cerrado como ocurre en el neo institucionalismo histórico, sino en tanto es asumido como un contexto institucional de toma de decisiones.

4.2 Los instrumentos y su selección

Tal como se indicó, los instrumentos de política son de vital importancia en el diseño de políticas públicas. Por eso, es necesario comprender qué son y cuáles son sus alcances. Los instrumentos son instituciones de carácter social y técnico, que influyen en el comportamiento de los actores, porque privilegian a unos y restringen el margen de acción de otros (Lascoumes y Le Gales 2007, 4). No son neutros, pues están cargados de intereses, valores, emociones e intencionalidades que los condicionan.

Los instrumentos son los que mejor reflejan las relaciones entre los actores en un determinado proceso y contexto, ya que están presentes en todas las etapas del ciclo político (*policy cycle*), sobre todo en la formulación y la implementación, pero también incluyendo la agenda, la toma de decisiones y la evaluación (Howlett 2011, 19). Por esto, es que son más políticos que técnicos.

Los instrumentos tienen la capacidad de estructurar y construir las políticas desde su propia lógica, además, ponen en evidencia ciertas dimensiones que las políticas esconden. Es decir, permiten visibilizar los elementos invisibles de la política pública o los instrumentos invisibles que desencadenan en la política (Lascoume y Le Gàles 2007, 5-7 y 17).

Un instrumento no es sólo una institución formal, sino también expresa estructuras informales como procedimientos, normas, reglas y rutinas (March y Olsen 1989, 21-26), que suponen pautas de conducta o de comportamiento que se repiten en el transcurso del tiempo. Esta visión ampliada de la realidad permite pasar de una concepción estática de las instituciones a una más dinámica (Lowndes 2010, 66).

Entonces, el instrumento de política pública, en tanto institución, tiene la capacidad de institucionalizarse o rutinizarse en el tiempo, en función a las relaciones entre los actores en el transcurso del proceso. 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).

Según la literatura existen distintos tipos de instrumentos. Los instrumentalistas crearon varias tipologías pensando en éstos son como herramientas estáticas, ubicadas a disposición permanente del tomador de decisiones, como si estuvieran dentro de una especie de cajón de utensilios para múltiples fines, listos para ser utilizados según el objetivo perseguido (De Bruijin 1998, 12).

Balch (1980) creó tres tipos de instrumentos del gobierno: la aplicación, los incentivos y la recompensa, mientras que Vedung (1998) hablaba de: el palo (*stick*), la zanahoria (*carrot*) y el discurso (*the sermon*), en alusión a los castigos o sanciones que debían implementar en la política, los incentivos y los discursos sobre su gestión. Por su parte, Salamon (2000) desarrolla una tipología basada en las cualidades internas de cada herramienta y sus posibles impactos: regulación social, gobierno directo, contratación, garantía de préstamos, financiamiento de donaciones, seguros, tributos, bonos, agencias y empresas públicas. Bajo esa perspectiva, los instrumentos eran valorados y elegidos por sus efectos, atributos particulares, por su efectividad y uso, antes que por el contexto en el que se desenvolvían.

En cambio, Linder y Peters (1998) insistieron en entender a los instrumentos desde lo subjetivo, desde las percepciones y los contextos individuales de los tomadores de decisiones (antecedentes, procedencia familiar, desempeño profesional, etc.). A partir de ahí, identifican siete tipos de herramientas de gobierno: provisión directa, impuestos, transferencias, autoridad, regulación, exhortación y contratación. Pero a pesar de considerar el contexto, que puede ser muy variable de una persona a otra, los tipos desarrollados mantienen ese carácter funcional e instrumental del análisis.

Por su parte, en 1986, Christopher Hood planteó la tipología NATO (por sus siglas en inglés) y la existencia de cuatro instrumentos claves que utiliza el gobierno en la toma de decisiones: autoridad, tesoro, organización y nodalidad (Hood, 1986; Hood y Margetts, 2007). La autoridad se manifiesta, a través del uso de sus poderes legales y coercitivos por parte del Estado; b), la nodalidad, abarca el uso de la información estratégica a la que se tiene acceso; c) el tesoro tiene que ver con los recursos económicos con los que se cuenta y, d) organización, por las entidades que tiene bajo su control.

La clasificación que realizó Hood constituye una alternativa analítica considerable en el presente trabajo, por su parsimonia, y porque cubre todos los aspectos instrumentales de la políticas públicas. La autoridad se centra en la regulación de normas legales, que son indispensables en la gestión de un gobierno, porque define las condiciones de relacionamiento entre las autoridades y gobernados. La información también es fundamental, tanto como un elemento enriquecedor de la toma de decisiones como en el momento de difundir la posición gubernamental hacia la población.

Los instrumentos de tesoro, de igual manera, son necesarios en un esquema de análisis, porque permiten establecer los presupuestos asignados a determinadas políticas, lo cual dice mucho de la intención de llevarlas adelante. Y por el contrario, la falta de asignación presupuestaria también da cuenta de una forma de actuar de un gobierno. Finalmente, en todo análisis de acción pública es importante indagar sobre la estructura institucional que tiene a su cargo la ejecución de una política. Por esto, el aporte de los instrumentos de organización será decisivo para poder establecer las relaciones correspondientes con los otros instrumentos.

Pero a su vez, de estos cuatro grandes grupos se dividen en dos niveles, divididos entre “sustanciales” y “procesales” (Howlett 2005; 2009; Howlett et. al 2009). Los instrumentos sustantivos inciden sobre la cantidad, el precio, el tipo, la distribución, entre otras características de los bienes y servicios que son producidos tanto por el gobierno como por los actores privados. Entre los instrumentos de autoridad están, por ejemplo, la regulación, el

control, la formación de comités de defensa¹⁶; en la nodalidad se encuentran la información y el monitoreo; en el tesoro, los impuestos, las subvenciones y los préstamos. Finalmente, en la organización, se encuentran las empresas públicas, la provisión directa de bienes y servicios, la creación del mercado, entre otros.

Los “instrumentos procesales” son menos conocidos que los sustantivos. Buscan modificar algunos aspectos del proceso político antes que del comportamiento económico y social en sí mismo (Howlett 2009a, 116; 2005, 35-36). Los instrumentos sustantivos están dirigidos a alterar y controlar las políticas, mientras que los instrumentos procesales buscan promover y limitar.

Los instrumentos pueden ser utilizados para fomentar la participación o conocer aspectos relevantes de las políticas, pero también pueden ser utilizados en un sentido negativo que afecte los intereses de los actores individuales o colectivos o incluso sus conductas. Por ejemplo, los instrumentos referidos a la información pueden ser utilizados para difundir algo en específico o también para limitar un determinado conocimiento.

Un aspecto que se debe destacar es que los instrumentos sustantivos pueden ser instituciones formales, como una ley o un decreto, o pueden ser instituciones informales como un comité de defensa de un tema en específico. De igual forma, los instrumentos procedimentales pueden ser instituciones formales como propaganda y la firma de un acuerdo político, así como instituciones informales como una comisión técnica de investigación, grupos de interés, etc.

Otro punto adicional de gran relevancia en este acápite es la selección de instrumentos. ¿Cómo se los elige? ¿Cuál es o cuáles son los más indicados para cierto tipo de política? La selección no tiene que ver con la utilidad o los atributos de estas herramientas de política en

¹⁶ La ley no es la política en sí misma, porque muchas leyes pueden dar lugar a una política. En realidad, la ley es un instrumento que surge de varios procesos de discusión y negociación. No todas las políticas se instituyen al mismo tiempo, depende de los intereses de los actores.

un sentido instrumentalista; por el contrario, la selección es un momento complejo del diseño de políticas públicas.

Generalmente la selección de los instrumentos inicia en la etapa de la formulación de la política, pero puede ir variando en el transcurso del tiempo, especialmente, en la fase de implementación, a medida que se tenga más información o se realicen ajustes que motiven su perfeccionamiento (Fontaine 2015b, 84). Los instrumentos están en constante dinámica debido a que se encuentran presentes en todas las etapas del proceso de política.

Por las características particulares de una política es posible que el tomador de decisiones no sólo seleccione un instrumento para llevar a cabo un objetivo, sino un *mix* o portafolio de instrumentos que permitan concretar una meta (Howlett y Rayner 2013). Pero también cabe la posibilidad que los instrumentos tengan rasgos “multipropósitos” y puedan aparecer bajo distintas características en una etapa u otra del ciclo de la política (Howlett 2011, 23).

La selección de los instrumentos toma lugar dentro de un contexto de gobernanza específico que es el que define una orientación para la toma de decisiones (Howlett 2011, 20). Es un asunto complejo, estrechamente vinculado a la “evaluación de circunstancias específicas” del momento: la naturaleza del problema a enfrentar, la complejidad sectorial, “los recursos disponibles”, “los desafíos a enfrentar” y de la identificación previa “del tipo apropiado de instrumento a utilizar” (Howlett 2005; 2009; 2011), tomando en cuenta como para su marco de acción, el nivel sistémico y el estratégico. Por esto se podría decir, que la selección de instrumentos refleja una “lógica de lo adecuado” (Velasco 2011; Fontaine 2015b) o la elección de una alternativa que es la que mejor se adapta a un contexto complejo, dinámico y diverso (Kooiman 1993, 2002).

Desde una visión institucional, este contexto concreto actual no es autónomo o no está aislado del todo, sino que de alguna manera, forma parte de una cierta inercia institucional, que lo articula hacia procesos políticos anteriores, que también influyen en las decisiones. Linder y Peters (1998) le llaman a esto los contextos culturales de los tomadores de decisiones.

Adicionalmente, la decisión sobre la elección de instrumentos puede estar influenciada por grupos ajenos al Estado (organizaciones no gubernamentales, *think tanks* u otros), los cuales pueden influenciar, aunque no decidan, sobre determinadas selecciones que asuman los actores gubernamentales, sean estos técnicos o políticos (Fontaine 2015a, 85).

4.3 Mi propuesta explicativa del cambio

La explicación que Cashore y Howlett (2007) realizan sobre el cambio de política, en base al trabajo de Hall (1993), es bastante clara y facilita su comprobación empírica. Por eso, considero que es un punto de partida valioso que utilizaré para la explicación del cambio de política.

Sin embargo, tiene algunas limitaciones, las cuales una vez corregidas, podrían dar mejores elementos para el análisis de este tema. Primero, que en ese esquema que va desde el tercer al primer orden de política se presenta a la política pública como si empezara de cero (con nuevas ideas y nuevos instrumentos). Tiene una perspectiva de borrón y cuenta nueva. Sin embargo, las políticas públicas no empiezan de cero. Y al igual que los paradigmas propuestos por Kuhn, las políticas retoman elementos del paradigma anterior, los reconfiguran, reconstruyen y le dan nuevos sentidos (Kuhn 1971/1962, 29). En el ejemplo analizado, la propiedad sobre los recursos naturales adquiere un sentido diferente de un paradigma a otro.

Segundo, el otro problema del modelo de Cashore y Howlett (2009) es interpreta la dinámica política en el sentido lineal del ciclo de política, donde primero se diseña la política, se toma la decisión y, finalmente, se la implementa. Pero esta apreciación olvida que aunque la aplicación del ciclo sirve como un modelo mental académico, en la práctica, la dinámica política es más compleja, haciendo que en la vida real no haya un orden sucesivo de fases, sino interacciones entre actores, que hacen que esas fases estén sobrepuestas y desordenadas (Grau Creus 2002, 48-49).

Esto lleva a pensar que en la fase de ajustes de una política, están presentes elementos fundamentales para: a) el diseño de una nueva política, en caso de que se quiera hacer

cambios de fondo; b) la continuidad de la que está vigente. Éste es el momento de sobreposición de fases y donde se ponen a prueba la fortaleza del paradigma vigente y el nuevo.

Tercero, muestra una forma de decisión jerárquica, en la que no participan otros actores y que las decisiones sólo se toman arriba. En cambio, yo trato de presentar evidencias respecto a que el rol de los otros actores no estatales es fundamental en el transcurso del proceso.

Frente a ello, para mejorar el esquema de Cashore y Howlett (2009) propongo analizar el cambio radical abrupto en políticas públicas, tomando como punto de partida el primer orden de cambio, llamado “de ajustes y calibraciones”. Y no empezar por el tercer orden sistémico, como lo hacen los autores.

En mi criterio, el primer orden de política, propuesto por Peter Hall, tiene un rol más relevante que sólo ser un ajuste técnico normal. En realidad, se constituye en un ajuste político y social, orientado a garantizar la gobernabilidad en la sociedad. En él se definen las relaciones de poder y lucha entre los actores, porque refleja capacidad de adaptación del gobernante en la forma de gobernar. Si un gobierno logra adaptarse a las presiones de arriba, abajo y afuera del Estado (Pierre y Peters, 2000), entonces, alcanza la estabilización temporal del paradigma. Pero si no logra adaptarse, entonces, ingresa a un escenario de deslegitimación y debilitamiento del sistema, que llevan rumbo al colapso y a la crisis.

En este primer orden se pone a prueba la sostenibilidad de los objetivos y los instrumentos de la política vigente y también se da paso a la emergencia de nuevas ideas e instrumentos con capacidad de sustituir a las anteriores. Por eso en este momento crucial se abren dos caminos: 1) la posibilidad de estabilizar temporalmente el paradigma actual y 2) crear las condiciones para encubar un nuevo paradigma.

Tabla 1.2 La dinámica política para analizar el cambio de política

Política vigente Primer orden	Momento de ruptura /confrontación	Nueva política		
		Tercer orden sistémico	Segundo orden Sectorial	Primer orden Ajuste político, social y técnico
Ideas	Las ideas y los instrumentos vigentes se ponen a prueba	Las ideas generales	Las metas de la política sectorial	Ideas y ajustes
Instrumentos informales		Instrumentos informales	Instrumentos informales	Instrumentos informales
Instrumentos formales		Instrumentos formales	Instrumentos formales	Instrumentos formales

Fuente: Elaboración con información de Cashore y Howlett (2009) y (Pierre y Peters, 2000)

Las ideas son variables necesarias para un cambio de política, pero las instituciones son decisivas en la definición del rumbo que tomará la política. Son variables necesarias y suficientes para este giro. Cashore y Howlett (2009) anticiparon la importancia de esta mutua retroalimentación entre ideas e instituciones.

Pero aquí cabe una aclaración, el presente trabajo propone algunos escenarios que complejizan ese análisis. La teoría que se postula aquí es:

La presencia de nuevas ideas no es una garantía para la existencia de una nueva política

El cambio radical de política se da solamente cuando las instituciones formales e informales de la política vigente son débiles. Si ambos tipos de instituciones son fuertes; entonces, la política se mantiene tal cual. Pero si se presenta alguna combinación entre instituciones fuertes y débiles, entonces, la política vigente sólo sufre cambios marginales o incrementales (Tabla N.º 1.3.)

Considero que una institución es fuerte si permanece constante en el tiempo o sin alteraciones relevantes, especialmente, posterior a la fase de confrontación. En cambio, asumo que las instituciones son débiles si sufren modificaciones importantes en su esencia.

Con este nuevo esquema que propongo trato de rastrear las instituciones en el paso del tiempo. Las formales y las informales e identificar su fortaleza, como parte del proceso de rutinización, institucionalización y la “lógica de lo adecuado” correspondiente, y así evidenciar el cambio de la política pública.

Tabla 1.3 Tipología del cambio según la fortaleza de las instituciones vigentes

		Instituciones formales	
		fuertes	débiles
Instituciones informales	fuertes	Continuismo	Cambios marginales
	débiles	Cambios marginales	Nacionalismo

Fuente: Elaboración en función del análisis de Cashore y Howlett (2009) y (Pierre y Peters, 2000)

5. El método de análisis

5.1 Comparación de los mecanismos causales

Los análisis de políticas públicas recurren a distintos tipos de métodos, desde los cuantitativos hasta los cualitativos, dependiendo el interés específico de la investigación (King, Keohane y Verba 1994; Collier, Brady y Seawright’s 2010; Mahoney 2012). Sobre estos últimos, los trabajos han puesto énfasis en la comparación (Ragin 2008; Peters 2013; Della Porta 2013) y al seguimiento del proceso (*process tracing*) (Beach y Pedersen 2013; George y Bennett 2005; Bennett 2008; Collier 2011; Blatter y Haverland 2014).

El seguimiento del proceso es muy utilizado en estudios *de n* pequeña, porque permite “identificar las relaciones causales entre las variables X y Y” (Beach y Pedersen 2013). Es

decir, analizar los procesos y los mecanismos que vinculan las causas y los efectos dentro de casos específicos (Blatter y Haverland 2014:60).

Una visión minimalista del método, asume los mecanismos causales como simples factores ubicados entre las causas y los resultados (Mahoney 2015). Lo que a su vez, podría generar algunos problemas, como caer en una “regresión infinita” de hechos, al estudiar de manera continua “una etapa tras otra etapa” por el grado de detalle que involucra este método (King, Keohane y Verba 1994), o dificultades en con los “grados de libertad”, debido a que tendrán muchas variables de análisis versus un reducido número de casos.

Sin embargo, este método no es tan genérico como se lo describe. Su aplicación está orientada a cada caso y el alcance está delimitado por la teoría que se utiliza (Blatter y Haverland 2014). Ésta marca el camino del análisis y evita que la investigación se convierta en una “regresión infinita”. Además, tiene “límites pragmáticos”, definidos, entre otras cosas, por los recursos que dispone el investigador y la rapidez con la que convergen las evidencias y las explicaciones (Bennett 2008).

Por otro lado, en el seguimiento del proceso no todos los datos son iguales. Cada caso es particular y responde a un contexto específico, por lo tanto, no toda la información probatoria que se encuentre servirá en la misma medida y dimensión para probar o descartar algo (Bennett 2010, 209).

El seguimiento del proceso, por el contrario, contiene elementos útiles para resolver los problemas de investigación actuales. Y si se lo considera en un sentido más estricto puede ayudar a “abrir la caja negra de la causalidad” y explicar la aparente relación que existe entre distintos factores de los cuales se desconoce su vínculo. Esto se logra a partir de la identificación de “la presencia o ausencia de mecanismos causales” que conecten las causas y los efectos (Beach y Pedersen, 2013, 9 y 20) (Figura N.º 1.1.).

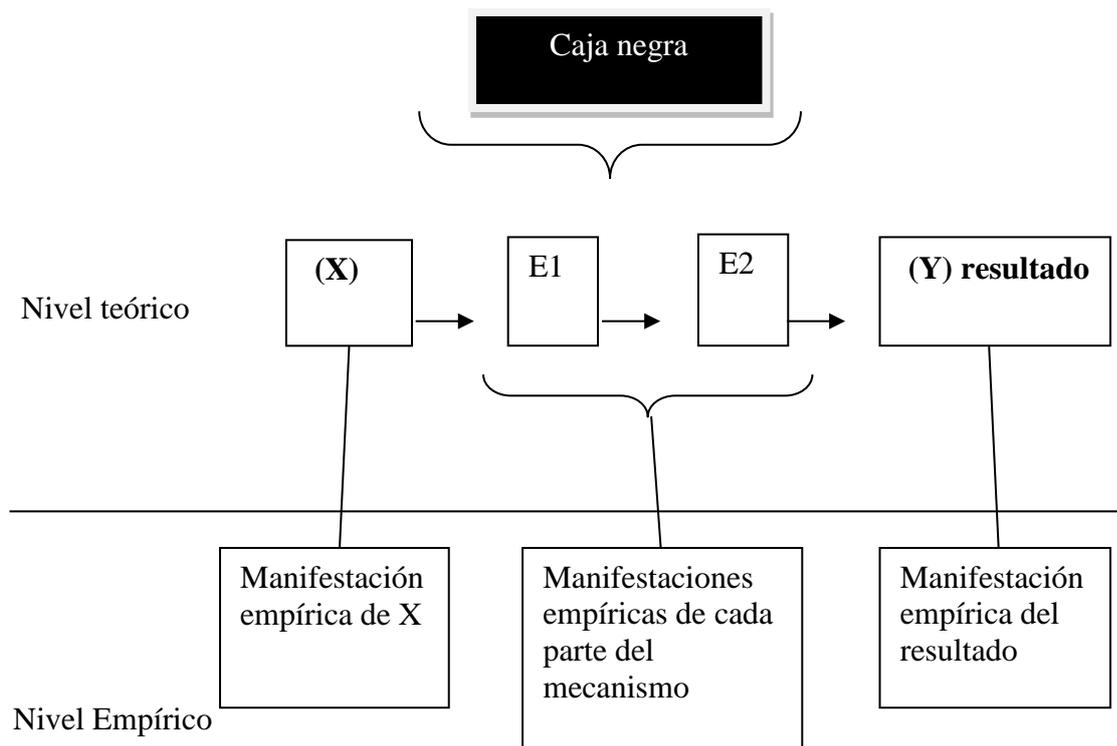
Según Beach y Pedersen (2013, 42), los mecanismos causales son “un sistema teórico, compuesto por una serie de partes que están entrelazadas, y que transmiten fuerzas causales

de X a Y”¹⁷. Las partes de ese sistema son las entidades y las actividades. Las primeras son factores con capacidad de producir resultados en un determinado contexto. Se materializan en sustantivos, como personas individuales, estados, clases o partes de una estructura, esto según la teoría con la que se trabaje. En cambio, las actividades son las acciones o los verbos que transmiten la fuerza causal de las entidades desde X a Y (Beach y Pedersen, 2013, 76). Son las que ayudan a establecer de qué manera los mecanismos causales producen un resultado específico.

Como dicen Beach y Pedersen, cada parte de un mecanismo causal por sí misma es insuficiente para llegar al resultado, pero integradas, cada una es necesaria para conformar un mecanismo causal general que permita llegar al resultado final (Beach y Pedersen, 2013, 46).

¹⁷ La traducción es propia.

Figura 1.2 Método del seguimiento del proceso



Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen 2013.

En la presente investigación se utilizó el método de seguimiento del proceso en un sentido lineal, con el fin de identificar los mecanismos causales que permitan establecer el vínculo entre ideas (objetivos de política) e instituciones (instrumentos) en el cambio de paradigma político. Esto bajo la premisa de que las ideas son partes necesarias del mecanismo causal, pero insuficientes para explicar por sí solas el cambio de paradigma (Beach y Pedersen 2013; Fontaine 2015b).

La diferenciación teórica que se hizo del tercer, segundo y primer orden de cambio de política permitió establecer la dinámica política del *process tracing*. Y además, permitió establecer los mecanismos causales que vinculan a cada uno de estos niveles de cambio de forma particular, distinguiendo entre objetivos y medios de la acción pública.

5.2 Selección del caso

La selección del caso fue hecha a partir de la Y; es decir, a partir de la variable dependiente. Esto significa, que los casos elegidos surgieron con base en evidencia de un cambio de política hacia el nacionalismo extractivo. Los casos fueron seleccionados a partir de un universo conformado por los países poseedores de hidrocarburos y la selección se dio por la variable dependiente.

En ese sentido, se estableció una lista general de los países de América Latina que son exportadores de hidrocarburos, porque como poseedores de recursos naturales, tienen más tendencia a formular políticas de tipo nacionalista, a diferencia de los países que no cuentan con estos recursos.

En base al Registro Estadístico Mundial de Energía 2015, elaborado por la empresa British Petroleum (BP 2015), que es una base de datos con gran soporte técnico independiente reconocido en el sector, se seleccionó a: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela, Trinidad y Tobago, como posibles naciones para el estudio de caso.

A partir de la lista, y en base a la revisión de documentos legales de los ministerios de hidrocarburos y/o energía en cada país, se estableció una lista más pequeña respecto a qué naciones completaron el procedimiento correspondiente hasta culminar con un cambio en la constitución orientado hacia el nacionalismo extractivo (Tabla N.º 1.4.). Como resultado de esta revisión, se seleccionó a Bolivia, Ecuador y Venezuela, porque cumplían con las variables explicativas del nacionalismo.

Tabla 1.4 Países que registraron reformas legales y constitucionales orientadas hacia la nacionalización de sus recursos naturales (2015)

País	Cambios de tercer orden	Cambios de segundo orden	Cambios de primer orden
Argentina	1	1	1
Bolivia	1	1	1
Brasil	1	1	1
Colombia	0	0	0
Ecuador	1	1	1
México	0	0	0
Perú	0	0	1
Trinidad y Tobago	0	0	0
Venezuela	1	1	1

Fuente: Documentos legales de los ministerios de hidrocarburos y energía de cada país.

Como el objetivo metodológico de esta investigación es comparar mecanismos causales que expliquen el paradigma nacionalista extractivo referido al gas natural, se optó por la elección de uno de los tres países que mejor refleje esta problemática. En este caso, se eligió a Bolivia, porque es mayoritariamente gasífero. Mientras que Ecuador no posee este recurso natural y Venezuela privilegia las políticas referidas al petróleo sobre las que están orientadas al gas.

La relevancia del gas se basa en que incide en casi todas las actividades contemporáneas de las personas: permite elaborar fertilizantes para la agricultura, coadyuva en el traslado de productos del campo a la ciudad, permite cocinar alimentos de consumo diario, facilita el suministro de servicios domésticos, mueve el transporte público y privado, a través del gas natural vehicular (GNV), provee el plástico y los químicos con los que se fabrican los ladrillos y el hormigón de las construcciones contemporáneas y facilita el funcionamiento de fábricas, industrias y grandes máquinas que dinamizan las economías de los países y que activan el comercio internacional. Por todo esto, el gas es “el alma de la comunidad” (Yergin 2009, xvi), que se ha vuelto “cautiva” y altamente dependiente de la energía (Rosell 2007, 247).

El gas natural tiene algunas ventajas sobre el petróleo. Por ejemplo, que es más amigable con el medio ambiente para la generación de electricidad, ya que emite 30% menos dióxido de carbono (CO₂) que ese hidrocarburo y, 50% menos que el carbón (Rojey 2008, 149). Su uso permite diversificar la matriz energética de los países y luchar contra la emisión de gases de efecto invernadero.

Otra ventaja es que los contratos del gas son más estables que los del petróleo. Se acuerdan por largos periodos de tiempo y por cantidades previamente establecidas. En cambio, el petróleo desde el punto de origen hasta su destino final cambia de dueño y de precio las veces que hagan falta en función del mercado (Rosell 2007, 239).

En el tema del gas no existe un cartel como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que incida directamente sobre la producción del energético, aunque algunos países como Rusia e Irán mostraron su interés al respecto. En América Latina el transporte de gas se realiza a través de gasoductos, lo cual supone una relación de dependencia entre el exportador y el consumidor. “La mutua dependencia supone una gran estabilidad, frente a la incertidumbre del contexto geopolítico” (Rajey 2008, 150).

Sin embargo, en los años recientes, el gas pasó a asumir un rol más activo y “global” con la introducción de nueva tecnología que posibilita su traslado a grandes distancias, como el gas natural licuado (LNG)¹ y se le auspicia un futuro promisorio con la modalidad no convencional del *fracking* (fracturación hidráulica)¹. Con todo ello, se puede decir que el gas natural es “el combustible del futuro... es el petróleo del siglo XXI” (Rosell 2007, 237).

5.3 Método de la diferencia

Para contrastar el caso de Bolivia y realizar un análisis en un sentido comparado, se eligió el caso de Perú. Se seleccionó a este país se dio debido a varios factores: 1) que como Bolivia, Perú es un productor mediano de gas natural (Anexo, Mapa N.º 1 y N.º 2); 2) en los años 1990 enfrentó similares medidas de ajuste estructural en el sector de los hidrocarburos (privatizaciones de las empresas públicas, normas de desregulación, reforma tributaria, entre otras), con el fin de atraer la inversión privada y que no se dieron con esa misma contundencia

en otros países de América Latina; 3) ambos países comparten una historia común y rasgos similares en sus poblaciones; 4) en los años 2000 en Bolivia y Perú emergieron discursos nacionalistas (Tabla N.º 1.5.).

Por todas esas variables comunes entre ambos países, se seleccionó a Perú como el caso más óptimo para comparar con Bolivia, porque se parecen en todo, menos en la variable dependiente (resultado), que es lo que se va a desarrollar en esta investigación. Los puntos de partida son similares, pero resultados diferentes: Bolivia consolidó el nacionalismo extractivo, mientras que Perú profundizó su camino hacia el neoliberalismo.

Tabla 1.5 Comparación Bolivia y Perú (1996 y 2000)

Ítem	Bolivia (En miles de bolivianos de 1990)	Perú (En nuevos soles de 1979)
PIB	19.446.214	4.512
PIB petrolero en moneda local	803.033	178
Participación de los hidrocarburos en el PIB (%)	4,13	-1,2
Exportaciones (en millones de dólares)	1137	5987
Hidrocarburos % Exportaciones	11,7	6,0
Privatización en el sector petrolero en 1990	Sí	Sí
Políticas de reducción de impuestos y regalías en 1990	Sí	Sí
Reforma institucional neoliberal en 1990	Sí	Sí
Rasgos culturales	Población blanca, mestiza, indígena y afrodescendiente	Población blanca, mestiza, indígena y descendientes asiáticos
Historia	Proceso independentista común (Confederación Perú-Boliviana)	Proceso independentista común (Confederación Perú-Boliviana)
Discurso nacionalista en los 2000	Evo Morales	Ollanta Humala

Fuente: Banco Central de Bolivia y Banco Central de Reserva de Perú (1996) y otras fuentes académicas

El análisis parte de la confrontar las ideas y las instituciones del actual paradigma con las del nuevo, que disputan por espacios de poder y de consolidación. Por eso, en ambos casos el

estudio tiene una cobertura temporal de casi dos décadas, desde el año 2000 hasta el 2016. En este lapso, se cubren los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa, el gobierno transitorio de Eduardo Rodríguez y Evo Morales en Bolivia. En el caso de Perú se analizan la parte final del gobierno de Fujimori, el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, la administración de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. El estudio pondrá especial énfasis en los presidentes Morales y Humala, porque fueron los dos quienes propiciaron las ideas nacionalistas en el sector de los hidrocarburos.

Es importante precisar que el método de seguimiento del proceso tiene distintas variaciones. Se lo utiliza para probar una teoría, para construir otra o para explicar resultados (Beach y Pedersen, 2013). En el presente estudio, el caso boliviano durante el gobierno de Evo Morales permitió construir una teoría que sostiene que la debilidad de las instituciones formales e informales del paradigma vigente para institucionalizarse en el tiempo, sumado a la emergencia de innovadoras ideas nacionalistas, impulsan el giro hacia el nacionalismo extractivo. Las ideas por sí solas no hacen el cambio, requieren de las instituciones.

En cambio, en un sentido comparado, el *process tracing* de Perú permitió testear o probar la teoría durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). Y posibilitó evidenciar que cuando las instituciones formales e informales del paradigma actual son fuertes y solventes, por más ideas innovadoras que se presenten, no habrá cambios profundos o una ruptura hacia un nuevo paradigma. En el caso de Perú, las instituciones demostraron ser muy sólidas porque lograron rutinizarse o institucionalizarse en la vida política de ese país.

6. Las evidencias observables

6.1 Los instrumentos, los empíricos observables

Los mecanismos causales deben expresarse en manifestaciones empíricamente observables que permitan presentar evidencias concretas que faciliten realizar inferencias causales e identificar si el mecanismo causal estuvo presente en un caso o no, o si el mecanismo causal

funcionó como estaba previsto¹⁸ o sólo algunas partes lo hicieron (Beach y Pedersen, 2013:9; 20; Bennett, 2010). Por eso, la presente investigación usa como uno de sus principales observables empíricos los instrumentos de las políticas públicas.

Tomando en cuenta que los instrumentos son concebidos como instituciones, se recurrió a la tipología NATO, que destaca que son cuatro los principales recursos disponibles por el Estado: autoridad, tesoro, organización e información. Todos fueron organizados en dos grandes bloques, primero, si son formales e informales y dentro de ellos, se estableció si son sustantivos o procedimentales (Tabla N° 1.6.).

Tabla 1.6 Tipos de instrumentos

Tipos de instrumentos		Autoridad	Tesoro	Organización	Información
Formales	Sustantivos	-Regulación -autoregulación -Licencias	Subsidios -Préstamos -Cargos por uso de un producto o servicio -Gasto Público o tributario -Crédito fiscal	Burocracia - Administración -Empresas públicas	-Presentación de informes anuales, memorias, etc. -Registros, certificaciones, declaraciones -Entrevistas concedidas a los medios de comunicación
	Procedimentales	-Designaciones -Calificaciones	-Eliminación del financiamiento	-Reforma institucional -Estudios sobre temas específicos -Consultorías	-Propaganda -Supresión de la información

¹⁸ Las evidencias también son todo aquello que no se menciona en un texto o un archivo. Según Beach y Pedersen (2015:182-183), en determinadas circunstancias, la “evidencia del silencio” o la “ausencia” puede ser “la evidencia más fuerte” de la investigación.

				-organigramas de entidades públicas -informes anuales y directorios de empresas privadas -Plazos administrativos y obstrucción	
Informales	Sustantivos	-Tratados y acuerdos políticos - Realización de consultorías -Elaboración de censos	-Encuestas electorales (<i>polling</i>) -Informes policiales	-Personas que tienen a cargo el orden y la regulación (policía, superintendencia)	-Asesoría -Capacitación
	Procedimentales	-Creación de grupos de asesoría -Grupos consultivos -Comités y comisiones -Prohibición de grupos y asociaciones -Control o negación de acceso	-Creación de grupos de interés -Financiamiento para la intervención pública -Evaluación económica de organizaciones no gubernamentales y centros de investigación	-Revisión judicial -Conferencias -Comisiones de investigación - Reorganización del gobierno -organigramas de organizaciones privadas	-Educación -Provisión de información -Grupos focales

Fuente: Adaptado de Howlett (2005:36) y Howlett et. al, 2009, 169).

La elección del “mix” de instrumentos por parte del tomador de decisiones para resolver los problemas de política es un tema bastante complejo, a diferencia de lo que pensaba Salamon desde una visión simplemente utilitarista. La elección combinada de instrumentos (sustantivos y procesales) deriva en un determinado estilo de implementación, el cual depende de, en un nivel externo: la coherencia de los objetivos que se buscan alcanzar en los tres niveles de

análisis o tres órdenes de política, y en un nivel interno, en la consistencia de los instrumentos de la política entre sí (Howlett y Rayner 2007; Howlett 2011).

El nivel externo, por ejemplo, es un proceso altamente limitado para el margen de acción gubernamental. La elección del instrumento o del *mix* de instrumentos de una política dada en un nivel estratégico (segundo orden) depende de los objetivos sistémicos (tercer orden) o modo de gobernanza que tenga el gobierno (Howlett 2009, Howlett 2011). Debe haber una relación positiva entre ellos. Asimismo, se podría decir, que para lograr la coherencia entre objetivos y medios de toda la dinámica política también debe existir una relación positiva con los objetivos e instrumentos del primer orden de cambio (ajustes y calibración) y los anteriores (Howlett 2009; 2011). Estos últimos sobre todo, enmarcados en una fase de implementación, que permite realizar modificaciones conforme a un contexto dinámico y cambiante.

Además, la selección del instrumento también tiene que ver con a) la capacidad del Estado (o su habilidad organizacional) de afectar a los otros actores y b) la complejidad del subsistema político o de las redes de actores que se pretende influenciar (número y tipos de actores que se afectará tanto en el diseño como en la implementación de los programas y políticas) (Howlett 2005). Esto tiene amplia relación con la complejidad, la diversidad y la dinámica de Kooiman (2002) que acompaña a las decisiones políticas.

6.2 Las fuentes de la investigación

Para realizar esta investigación se utilizaron varias fuentes. Las principales fueron las documentales, analizadas también bajo la tipología NATO (Howlett et.al 2003; Howlett 2011), porque permitió clasificar la información disponible en cuatro grandes grupos. Los instrumentos sustantivos de nodalidad, entre los que estaban: planes nacionales, planes sectoriales, informes anuales, memorias anuales, estrategias de desarrollo, balances energéticos, emitidos por los ministerios de Hidrocarburos y Energía (MHE) de Bolivia, y de Minas y Energía (MINEM) de Perú; así como los emitidos por otras agencias gubernamentales de ambos países. Entre los instrumentos procesales de nodalidad, se usaron

bases de datos, informes sobre acceso a la información, entrevistas en medios de comunicación, etc.

En un segundo grupo estaban los instrumentos de autoridad: constituciones, leyes, decretos supremos, resoluciones ministeriales, contratos, bases de datos de las empresas públicas de hidrocarburos y las agencias de regulación de Bolivia y Perú.

Entre los instrumentos sustantivos de tesoro se recurrieron a informes, memorias anuales, balances y otros documentos públicos emitidos por los ministerios de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) de Bolivia y su par de Economía y Finanzas (MEF) de Perú y por los respectivos bancos centrales de cada país. También se utilizaron instrumentos procesales como estadísticas, informes económicos de organizaciones no gubernamentales o *think tanks*.

Los instrumentos de organización que completaron la investigación fueron organigramas y planes organizacionales de los ministerios, agencias gubernamentales y de las empresas de hidrocarburos de Bolivia (YPFB) y Perú (Petroperú). Y en lo procesal, se recurrió a informes de las empresas privadas, reportes de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el sector extractivo latinoamericano.

Además de las fuentes documentales de primera mano, esta investigación se enriqueció con entrevistas a actores claves vinculados a la política extractiva tanto en Bolivia como en Perú, entre los que estaban funcionarios de gobierno, técnicos, legisladores, representantes de las empresas petroleras, fuentes diplomáticas, representantes de las organizaciones sociales y también académicos y a periodistas que cubrían información económica en los principales periódicos de los países de interés. Las entrevistas se realizaron en La Paz, El Alto y Santa Cruz en el caso de Bolivia, mientras que las entrevistas correspondientes al caso peruano se las realizaron en Lima y en Quito. Todas ellas se desarrollaron en distintos momentos, entre 2010 y el 2015. También se completaron algunas comunicaciones, a través de cuestionarios o comunicaciones vía skype.

Finalmente, esta investigación utilizó también fuentes secundarias, procedentes de estudios realizados por universidades, centros especializados en el tema extractivo, y bases de datos de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Mundial (BM), y la empresa petrolera British Petroleum (BP), que cuenta con una de las bases de datos abiertas más importantes para el sector energético mundial. También se recurrió al Latinobarómetro de las Américas para conocer la opinión de las personas respecto a ciertas políticas.

7. Conclusiones del capítulo

El presente capítulo permitió establecer el neo institucionalismo sociológico como el paraguas teórico más idóneo para explicar los motivos del cambio de políticas. Su flexibilidad y amplitud facilitó coincidencias con teorías de rango medio, como las tres órdenes de Hall (1993) y el análisis del diseño de las políticas de Cashore y Howlett (2009), a las cuales se propuso unas mejoras que contribuyan a una fortalecer la comprensión de la problemática. Todo ese bagaje teórico encontró afinidad metodológica con el método de seguimiento del proceso y el estudio a través de los instrumentos de política.

En base a ese marco analítico, se eligió los casos de Bolivia y Perú para analizar el cambio del paradigma hacia el nacionalismo extractivo. En el siguiente capítulo se presentará un análisis de los elementos comunes entre ambos países que se constituyeron en el detonante fundamental que promovió luego el cambio de paradigma.

Capítulo 2

Las reformas neoliberales en Bolivia y Perú

El presente capítulo desarrolla un análisis de las reformas neoliberales dirigidas a la explotación de recursos naturales no renovables, principalmente, el gas natural, en Bolivia y Perú. El objetivo es realizar un análisis de congruencia y establecer los puntos en común de los procesos causales presentes en ambos casos y que se constituyeron en el detonante (*trigger*) de los cambios de primer orden, orientados para un cambio de paradigma hacia el nacionalismo extractivo.

Para la comparación, se limitó el estudio de este capítulo al periodo 1985-2000. Estos periodos se ajustan a la adopción de programas de ajuste estructural impulsados por los gobiernos de ambos países. El capítulo está dividido en tres partes. La primera analiza la crisis económica de los ochenta; la segunda, las reformas neoliberales orientadas hacia el sector extractivo, en donde se detalla el rol de las ideas e instrumentos formales e informales; y la tercera, se desarrolla el contexto social en el cual se circunscriben las decisiones políticas.

1. La crisis económica

América Latina mantenía una gran dependencia del petróleo entre 1960 y 1970. El consumo de Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Venezuela, Bolivia y Perú se duplicó en ese periodo estimulado por la urbanización y la expansión de las industrias. De tal forma, que pasó de 1,12 a 3,15 millones de barriles por día hasta fines de 1977. Pero en vista de que en muchos casos, la producción era menor a la demanda, lo cual los exponía a una mayor dependencia del exterior, varios países impulsaron una ola nacionalizadora en la región (Fontaine 2003, 60)

En 1968, Perú nacionalizó sin indemnización a la International Petroleum Company (IPC), sucursal de la estadounidense Jersey Standard, durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, quien llegó al poder tras una golpe militar a la administración de Fernando Belaúnde el 3 de octubre de ese año. Esta acción desembocó en la creación de la petrolera estatal Petroperú. En esa misma línea, un año antes, su homólogo boliviano Alfredo Ovando

nacionalizó la Gulf Oil Company, proceso que culminó en 1970 con acuerdo de compensación a la compañía extranjera. En 1975, Venezuela también nacionalizó su industria, lo que dio lugar a la creación de Petroven, que posteriormente se convirtió en Petróleos de Venezuela (PDVSA). Ecuador lo hizo lo propio en 1976, a partir de lo cual constituyó la compañía estatal CEPE¹⁹ (Philip 1982).

Las acciones nacionalistas se dieron en el contexto del primer choque petrolero, cuando Arabia Saudita decretó el embargo de petróleo contra Estados Unidos y los Países Bajos. De tal forma que los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) impusieron un incremento en los aranceles aduaneros que subía por cuatro los valores regulares establecidos en el mercado internacional.

La bonanza y el alto precio del petróleo favorecieron a los países latinoamericanos productores de hidrocarburos, que aumentaron el gasto interno (principalmente en infraestructura y de modernización de sus ciudades) a un ritmo superior al crecimiento de su producto interno bruto (PIB). Los países no productores también expandieron su gasto a pesar de que se deterioraron los términos de intercambio durante los años 1970 (Bárcena 2014). Entre 1970 y 1974, el gasto interno de Perú representó el 91,4% respecto al PIB; en Bolivia, el 87,8%; en Brasil, 85,6; en Colombia, 85,4%; en Argentina, 68,7% (CEPAL 2009).

Esta expansión del gasto fue mayor desde 1975, y en parte se explica por una modificación y apertura en el contexto financiero global, que facilitó la otorgación de millonarios créditos privados en favor de la región. Esto supuso una oportunidad de liquidez para muchos países después de que por años el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) limitaran los préstamos a América Latina. Así se registró una rápida expansión del endeudamiento externo, que en proporción del ingreso nacional bruto creció del 22,6% en 1975 a 35,3% en 1981 (Bárcena 2014).

¹⁹ México llevó adelante este proceso en 1938 y Bolivia tuvo su primera nacionalización en 1936.

Sin embargo, las tasas de interés internacional aumentaron progresivamente debido a la nueva política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos. Esto complicó la situación de los países latinoamericanos, al punto que para honrar sus compromisos vigentes, debían endeudarse más (Fontaine 2003,76). La crisis de la deuda explotó en 1982, cuando México declaró la moratoria de su deuda externa. Después, entre 1985 y 1988, le siguieron los otros países, entre los que estaban Bolivia y Perú.

El escenario para los países poseedores de hidrocarburos se complicó aún más, porque luego del choque petrolero de 1973, que disminuyó la demanda petrolera de los países compradores, en 1985, Arabia Saudita determinó unilateralmente aumentar la producción y las exportaciones, de tal forma, que con la sobreoferta de producto, los precios cayeron bruscamente, registrándose así un “contra choque petrolero”. Esta decisión afectó a los países productores del recurso, especialmente, a los latinoamericanos que estaban endeudados y vieron disminuidos sus ingresos y no tenían cómo hacer frente a sus compromisos internacionales. Todo esto dio lugar a una crisis económica y a procesos inflacionarios en varios países de América Latina.

La caída de los precios de las materias primas, el desplome de las exportaciones, los altos índices de desempleo y el aumento desmedido de la deuda externa, entre otros factores, pusieron en evidencia el agotamiento del modelo de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) que había fortalecido el rol del Estado latinoamericano desde hace cincuenta años.

Entre 1981 y 1989, en lo que se llamó “la década perdida”, el PIB per cápita de América Latina se estancó: Bolivia (-26.6), Venezuela (-24.9), Guatemala (-18.2), El Salvador (-17.4), Honduras (-12.0), México (-9.2), Uruguay (-7.2), Ecuador (-1.1), Brasil (-0.4), entre otros (Williamson 1991,104).

En ese contexto, Bolivia fue uno de los países latinoamericanos más golpeados con la crisis. La caída del precio internacional de la plata, el estaño y el petróleo repercutió sobre las empresas públicas que aportaban ingresos al presupuesto nacional (Jemio 2004). El sector

productivo se congeló y en 1983 la tasa de crecimiento del PIB llegó a menos del seis por ciento (-6,6%) (Morales, 1986:4). El sector público no financiero también registró un déficit de 25% y mantuvo esta tendencia decreciente hasta el final de la década. De igual forma, las Reservas Internacionales Netas (RIN), que respaldaban la economía del país, cayeron producto de la deuda externa.

En ese panorama complejo, la apreciación cambiaria y la masa monetaria nominal aumentaron de sobremana. Los precios de los principales productos de consumo familiar crecieron de forma exponencial día a día. En un solo mes subieron 623 veces (en abril de 1984). De esta forma, la inflación nacional pasó en cinco años de 24% a 8.171% (1980-1985), convirtiéndose en una hiperinflación histórica en el país. Esta situación se agravó aún más por el crecimiento de la actividad ilícita del narcotráfico (Morales 1986:11; Klein 2005), que aumentó el circulante en la economía.

El gasto social disminuyó fuertemente en el quinquenio 1980-1985, de 402 millones a 164 millones de dólares. Esta determinación complicó la situación de vida de los sectores sociales más vulnerables del país y los indicadores que ya estaban en rojo.

Al igual que Bolivia, Perú enfrentó una crisis económica severa en los ochenta. El PIB per cápita disminuyó en 23% entre 1988 y 1989, la balanza de pagos tenía un déficit de 12,5% del PIB, el fisco cayó al 7% del PBI y el desempleo urbano creció del 4,7% en 1987 a 7,9% dos años después (Gonzales de Olarte 2012,297).

Entre 1970 y 1990 perdieron 7 mil millones de dólares, fuera de los 10 millones de dólares, correspondiente a la banca de fomento, al Banco Popular e Hipotecario y otros valores correspondientes a la deuda externa. Además, los precios subían día a día. El dinero no alcanzaba para comprar los principales productos del hogar. Hasta que en 1989 la situación se volvió tan insostenible, ya que la inflación registró una tasa desmedida de 2.800%. Fue un *shock* para Perú (Tanaka 2001,58). Ésta fue la “segunda hiperinflación más prolongada de la historia mundial” y se constituyó en una de las “más grandes frustraciones políticas del Perú” (Álvarez Rodrich 2008).

Para algunos autores, esta crisis económica fue el origen para que varios países latinoamericanos avancen hacia procesos de transición democrática, encaminados a superar las dictaduras de los años 1970 e instaurar gobiernos legítimamente elegidos por los ciudadanos. En este periodo al menos quince países de la región realizaron este proceso aunque bajo diferentes modalidades (Cotler 1988; Karl 1990; Garretón, 1997; Mainwaring, 1992). El objetivo de estas transiciones era establecer estructuras políticas con respaldo social que permitan reorientar la política económica de los países (Nohlen y Thibaut 1994, 104).

En el caso de Bolivia, el retorno a la democracia se dio en 1982, pero la medida de precios fijos, entre otras iniciativas, dictadas por el presidente Hernán Siles Zuazo, de Unidad Democrática Popular (UDP), no lograron revertir la crisis económica en el país. Esto básicamente porque toda acción del Ejecutivo fue bloqueada por una oposición fragmentada del Congreso, la cual tampoco propuso soluciones al crítico panorama económico (Malloy y Gamarra 1987). Esta situación dejó al gobernante prácticamente sin margen de maniobra en un contexto de alta tensión social: trabajadores, empresarios y organismos internacionales le restaron su apoyo. Así, después de un frustrado paso por el poder, el Presidente se vio obligado a adelantar las elecciones.

El retorno a la democracia tampoco trajo mejores resultados a Perú. En julio de 1985, el líder de la Alianza Popular Revolucionaria Latinoamericana (APRA), Alan García, asumió el mando del país, pero a diferencia de su homólogo boliviano, tenía mayoría popular (50%) y una mayoría legislativa, que le “permitió actuar rápidamente” desde el inicio de su gestión (Wise 2010).

Sus primeras acciones fueron controlar la inflación y la especulación de la moneda. Así que para ello, optó por impulsar una política de fortalecimiento del Estado que le permita controlar la economía. Incrementó el gasto público en las instituciones del gobierno, creó empleos y fondos para inversión de proyectos, autorizó el control de precios y permitió el incremento de los salarios para que los trabajadores tengan mayor poder adquisitivo y dinamicen las actividades productivas. La idea era impulsar un crecimiento potenciado por la demanda.

Esos instrumentos dieron resultados positivos en el corto plazo, pero en el largo plazo aceleraron más la inflación y generaron “graves desequilibrios macroeconómicos” en las cuentas nacionales: crearon “brechas” en el sector fiscal, en el ahorro interno y en el ámbito externo de la economía (Gonzales de Olarte 2012:296). Esto porque, básicamente el gobierno se empeñó en mantener inalterables los precios bajos y tasas de cambio, que ameritaban ser modificadas para reactivar la economía.

Según Wise (2010, 220-222), la incapacidad de intervenir de manera efectiva en la toma de decisiones se debió a que la gestión de García estuvo marcada por la corrupción. En esto coinciden otros autores que atribuye la crisis económica y las cifras rojas que dejaron las empresas públicas a la “fracasada administración del Estado” (Abusada et al 2000, 39).

Al inicio de su gobierno, García recibió el apoyo del gremio empresarial del país, pero su intención de nacionalizar la banca privada y las compañías financieras en 1987, para democratizar el acceso al crédito de los pequeños productores, terminó de distanciarlo definitivamente de este sector influyente en la política peruana. Esto a su vez, terminó aislando a su gobierno en momentos en que la emergencia guerrillera iba cobrando fuerza en Perú (Crabtree 2005).

En vista de que ni Hernán Siles Zuazo ni Alan García lograron contener las desmedidas crisis económicas que afectaban a sus países, los nuevos gobiernos democráticos que los sustituyeron, Víctor Paz Estenssoro en Bolivia (1985) y Alberto Fujimori en Perú (1990), decidieron cambiar la orientación de las políticas endógenas e implementar las políticas ortodoxas de austeridad promovidas por el FMI, que proponían estabilizar los precios, reducir el déficit fiscal, disminuir el gasto público, establecer nuevas condiciones sobre los tipos de cambio y equilibrar la balanza de pagos (Kuczynski y Williamson 2003).

2. Las reformas neoliberales

En 1990, el economista estadounidense John Williamson sintetizó todo el conjunto de planes de ajuste estructural en un decálogo de diez acciones a seguir, denominado el “Consenso de Washington”, porque abarcaba el respaldo de distintos grupos influyentes de la

administración en Washington, desde el Congreso, representantes del Ejecutivo, instituciones financieras internacionales, agencias económicas hasta grupos de especialistas o *think tanks* (Williamson 1990, 27).

Ese instrumento contenía reformas profundas que abordaban la disciplina fiscal, la reducción del gasto público, ajustes al régimen tributario, liberalización financiera, flexibilización de los tipos de cambio, liberalización comercial y apertura de fronteras, atracción de inversión extranjera privada para desarrollar el aparato productivo, privatización de las empresas públicas, desregulación y un régimen que garantice los derechos de propiedad (Williamson 1990,27-58). Todo con el fin de reducir la burocracia estatal, los costos de transacción, reactivar la economía y lograr mayores niveles de eficiencia en la administración pública.

Así, bajo los preceptos neoliberales, se acuñaron nuevos referentes: la libertad de mercado y la libre competencia en lugar del Estado. Esto con el fin de fomentar el ingreso de actores privados, especialmente, extranjeros, con capacidad de inversión, para que dinamicen las actividades de la economía boliviana, aceleren el crecimiento económico y traigan tecnología de punta para reactivar los sectores extractivos y de generación de excedente.

Esa concepción del mundo se basaba en la idea de la supremacía del mercado en la economía. Y vendía la imagen de que el mercado era la única vía para salir de la postergación y de la pobreza. Era el único que permitía ir hacia la modernidad y “superar el subdesarrollo” (Ministerio de Capitalización 1999). Era el que generaba el progreso evolutivo. Así, se planteó que el neoliberalismo traería “modernidad” a Bolivia, la cual, ayudaría a su vez, a “mejorar la calidad de vida de la población”. Y avanzar hacia la modernidad implicaba una redefinición de ciudadanía. Suponía entender la sociedad como un conglomerado de individuos racionales, que buscan beneficios particulares, principalmente, orientados a alcanzar los “niveles más altos de libertad individual” (Soares 2010:81). Suponía también entender una transformación profunda del Estado de cara a articular una cultura nacional homogénea", (Martín-Barbero 2006, citado por Soares 2010:4), en términos de derechos y deberes.

Y esa homogeneidad suponía otorgar un rostro social al mercado. Es decir, que el crecimiento debía beneficiar a la población por igual. Significaba que la economía debía ir “acompañada de un proceso de distribución social con equidad”, de “desarrollo económico con justicia social” (Miranda 1996:7, 15) y que el crecimiento del producto interno debía estar orientado al “incremento en la calidad de vida” de la población (Valdez 1996, 153)²⁰.

El neoliberalismo vendió la idea de que esta “justicia social” significaba “más y mejores empleos, mejores salarios, buena educación, buena salud, atención urgente a las provincias y el campo”. Suponía un cambio profundo frente al “prorrogismo” que conducía “al pasado”. Suponía, a fin de cuentas, avanzar hacia un “futuro mejor, lleno de esperanza y felicidad” (Sánchez de Lozada, mensaje, 1993).

Todos esos nuevos referentes o sistema de valores articulados a la idea de ineficiencia del Estado aparecían en los discursos gubernamentales. “Bolivia se nos muere”, dijo en una ocasión el presidente Paz Estensoro. Admitió que Bolivia vivía un “verdadero colapso nacional”, que había “generado una pérdida de confianza” internacional. Que los “factores inflacionarios, combinados con una profunda recesión económica”, debilitaron “de forma peligrosa el aparato productivo nacional” y “castigaron”, particularmente, a las “grandes mayorías nacionales”, con desabastecimiento, desempleo, informalidad y desigual distribución en el ingreso (DS 21060, 1985). En el mismo sentido, Gonzalo Sánchez de Lozada, ministro de Planificación de Paz Estensoro y luego presidente del país, aseveró: “Bolivia necesita una operación, aunque le duela” (La Razón, 1 de abril de 1996).

Mientras que en Perú, Fujimori cuestionó la “inoperancia gubernativa” del pasado, lo que hizo “perder el rumbo” al país, lo que lo “llevó a la ruina”, “es una pesadilla”, es un “azote”. Por eso, llamó a sacarlo “del estancamiento en que se encuentra y conducirlo por destinos

²⁰ Así lo aseguraron en sus constantes discursos el asesor del Ministerio de Capitalización, Carlos Miranda, y el Subsecretario de Inversión del mismo ministerio, José Valdez, respectivamente, en el Seminario “Propuestas para la capitalización de YPFB la reforma de la seguridad social y uso de los recursos de los bolivianos”, celebrado entre el 18 y el 19 de enero de 1996.

superiores” e insistió avanzar hacia un camino “de esperanza”, “de renovación” (Fujimori 1990, párrafos 85-88).

Nos toca afrontar la crisis más profunda que ha vivido el país en toda su historia republicana; una economía entrampada en una hiperinflación y una depresión, una sociedad escindida por la violencia, la corrupción, terrorismo y el narcotráfico. En una palabra, casi una economía deguema... Heredamos pues, un desastre. Remontar la crisis primero y sentar luego las bases de desarrollo integral de nuestro país, son nuestros objetivos centrales. Esta es una tarea gigantesca de la cual debemos tomar entera conciencia o perderemos el rumbo de la historia. Nadie debe sustraerse a ella (Fujimori, mensaje 1990).

Fujimori enfatizó en la importancia del mercado para superar la incertidumbre dejada por el Estado:

Hoy, el criterio técnico es el único que prima en la conducción del Estado y en el manejo de los intereses del Perú, y eso lo saben los millones de sencillos hombres y mujeres de nuestro país que ya no viven la incertidumbre derivada de políticas erráticas (Fujimori, mensaje 1991).

En ese contexto, en el caso de Bolivia, el presidente Paz Estenssoro, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), impulsó en su cuarto mandato las medidas de la “Nueva Política Económica” (NPE) boliviana, considerada “un experimento de laboratorio” en América Latina, porque fue uno de los primeros países en asimilarla²¹ y también como “un caso extremo de la adopción del Consenso de Washington”, por “la rapidez con la que se

²¹ A mediados de los años 1970, Chile siguió este camino, con algunas modalidades específicas, y logró reducir la inflación. Así que este caso constituía una carta de presentación positiva para las reformas de ajuste estructural.

implementaron sus reformas, de un día para otro”, con solo un decreto de 170 artículos (Williamson 1990, 60)²².

La NPE boliviana formaba parte de la “primera generación de reformas estructurales” latinoamericanas (Kuczynski y Williamson 2003). Fue diseñada por un equipo técnicos de bolivianos, bajo el asesoramiento del profesor de Harvard Jeffrey Sachs (Klein 2007) y se sostenía en el Decreto Supremo 21060²³, de 1985. Este instrumento de autoridad eliminó el monopolio estatal y las medidas proteccionistas, dio paso al libre flujo de dólares, la libertad para la inversión financiera privada, la libre comercialización, la libre importación y exportación y la libertad de precios y servicios. Además, ordenó el “congelamiento” del salario básico y la libre contratación de trabajadores en empresas públicas y privadas (DS 21060, 1985).

Esas acciones lograron detener la hiperinflación en 1988. El déficit fiscal nominal bajó de 27% del PIB en 1984 a 6% en 1988 y el gasto público disminuyó en 10% con el cierre de minas estatales, el desempleo de cientos de trabajadores y la eliminación de subsidios, entre otros indicadores que lograron, finalmente, restablecer la credibilidad del país ante la comunidad financiera internacional.

En Perú, el programa neoliberal fue diseñado en 1990 como un caso “más o menos convencional” de reformas de ajuste estructural, ya que su implementación fue gradual y sistemática (Williamson 1990). Sus acciones se respaldaron en la Constitución Política que aprobó en 1993 y que confirió al mercado la orientación del desarrollo del país, mientras que

²² Con esta decisión, el gobernante puso fin al legado nacionalista revolucionario que promovió durante su primera gestión en 1952, cuando en un contexto proteccionista impulsó la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el voto universal, entre otros.

²³ El Decreto fue elaborado por un reducido equipo de confianza de Paz Estenssoro que mantuvo reuniones clandestinas” durante diecisiete días en la casa de Sánchez de Lozada. Sólo el jefe de los militares y la policía estaban al tanto. El resto del gabinete se enteró sólo tres semanas antes de su lanzamiento. Más detalles ver Velasco (2005).

al Estado le asignó un rol “subsidiario”; es decir, que sólo puede entrar a operar donde el mercado no esté presente o no pueda llegar. Bajo ese paraguas constitucional, aprobó una serie de instrumentos alineados al “Consenso de Washington”, como la reducción del gasto público, la flexibilización tributaria, la privatización de las empresas estatales y la liberalización del comercio, entre otras. Como resultado, estas medidas permitieron atraer inversión extranjera y reactivar la economía nacional.

Para algunos autores, pese a las reformas de ajuste estructural que se venían implementando en América Latina desde mediados de los años 1980, el programa neoliberal diseñado por Fujimori fue “una sorpresa” para Perú porque no fue contemplado explícitamente en su programa electoral de la campaña de 1990, lo que a su entender, le habría valido la victoria popular frente a su opositor Mario Vargas Llosa del Frente Democrático (Fredemo), quien abiertamente lo propuso (Stokes 2002, Murakami 2007,222). Al respecto, cabe precisar, primero, que Fujimori ganó en las urnas porque su figura se convirtió en una nueva alternativa para la población antes que otra cosa. Era un candidato *outsider* a la política, en momentos en que afloraba el colapso del sistema de partidos (Meléndez 2007,262), la izquierda peruana estaba muy fragmentada (Herrera 2002) y había un descrédito de la derecha²⁴. Segundo, su homólogo boliviano Víctor Paz Estenssoro tampoco anticipó en su campaña electoral las drásticas medidas de ajuste estructural de su gestión, pero las llevó a cabo.

Las decisiones de ambos mandatarios de formular políticas neoliberales aunque no las ofertaron oficialmente tuvieron que ver más con el contexto específico que les rodeaba y las capacidades de margen de acción que tenían para resolver los problemas económicos que enfrentaban sus países. En esto coincide Remmer (2004), quien cree que Fujimori optó por formular políticas de *shock* (*Fujishock*) “por las “presiones externas y a las restricciones en

²⁴ Para Tanaka (2001), uno de los méritos políticos de Fujimori fue romper la “lógica de la alternancia interpartidaria” entre la izquierda y la derecha en Perú.

términos de opciones políticas”. Para otros, lo que pasó en Perú fue, sin duda, “una política de último recurso” utilizada frente a los agresivos resultados de la hiperinflación (Wise 2010,18).

3. La política en el sector de los hidrocarburos

3.1 El impulso de instituciones formales

Como la explotación de materias primas fue uno de los sectores más afectados durante la crisis económica, las reformas estructurales también empezaron por ahí. En 1985, los hidrocarburos tenían un peso considerable en las cuentas nacionales bolivianas incluso mucho más que en las peruanas, donde iba repuntando la minería. Ese año, la explotación de petróleo y gas natural representó el 6,3 % del PIB boliviano, sólo por debajo del 19% del sector agropecuario y el 6,5% de la minería. Pero las ventas por hidrocarburos representaron unos 374,5 millones de dólares; es decir, más de la mitad (55,68%) de todo lo que el país exportó en esa gestión, equivalente a los 672,5 millones de dólares. La minería participó en 39,2% (263 millones de dólares) y los sectores no tradicionales (café, madera, cuero, azúcar) en 5% (34 millones de dólares) (BCB 1986).

En cambio, en Perú, la explotación de recursos naturales estaba contabilizada en una sola cuenta (sector minero), el cual entre extracción de oro, plata, zinc y petróleo incidió en un 10% del PIB nacional de 1985. Este rubro se constituyó en la tercera actividad más importante de la economía, luego de la manufactura (21,5%) y la agropecuaria (13,9%). Pero lo que hace una diferencia notable con el caso boliviano es que las exportaciones peruanas estaban predominantemente marcadas por la industria minera con 40,4% (1.205 millones de dólares), seguida de los sectores no tradicionales, textiles y pesca, con el 23,9% (714 millones de dólares), y luego por los hidrocarburos, que incidieron en el 21% del total (645 millones de dólares) (BCRP 1986).

A inicios de 1990, y justo antes de que empiecen las reformas sectoriales en el sector extractivo de ambos países, Bolivia poseía reservas probadas de gas equivalentes a 3,99 trillones de pies cúbicos de (TCF) (10^{12} pies cúbicos) y Perú, 11,97 TCF (BP 2010), lo que los convertía en pequeño y mediano productores regionales de hidrocarburos, respectivamente, en comparación con Argentina, Brasil o México.

Durante los años 1970 y 1980, Bolivia no realizó grandes hallazgos que aumentaran cuantitativamente sus reservas²⁵; en cambio, la petrolera Shell encontró en 1984 el megacampo gasífero Camisea, situado en el sur de Perú, que poseía un potencial superior a los 10 TCF de reserva probada, pero que por razones políticas, técnicas y económicas, no fue explotado sino hasta los años 2000 (Campodónico 1999).

En el caso del petróleo, ninguno de los dos países realizó descubrimientos significativos. Y al no haber nuevos descubrimientos de este recurso, que son los que aportan con los combustibles líquidos, como la gasolina y el diésel, la producción petrolera de Perú empezó a declinar a fines de los ochenta en un 30%, al pasar de 192.000 a 129.000 barriles por día, mientras que la de Bolivia se estancó en 22.000 barriles por día. Esto complicó el panorama de abastecimiento energético en el mediano y largo plazo para ambas naciones, en vista de que Bolivia tenía reservas programadas solamente para 13 años y Perú para 8 años (Fontaine 2003:75).

En ese contexto de seguridad energética, Bolivia y Perú decidieron formular políticas neoliberales para reformar la industria hidrocarburífera y atraer inversión privada extranjera, que inyecte grandes cantidades de capital en este sector altamente tecnificado, con el fin de que aumenten las reservas, la producción y se desarrollen mercados para la exportación de esos recursos. De esa manera, Bolivia y Perú diseñaron una serie de instrumentos formales en consistencia con los preceptos del “Consenso de Washington”, que se ejecutaron desde 1990 en ambos países.

En el caso de Bolivia, el primer paso lo dio el gobierno de Jaime Paz Zamora con la Ley de Inversiones 1182 de 1990, a través de la cual fomentó la dolarización de la economía boliviana, otorgó beneficios tributarios a las empresas privadas para la inversión en el país y

²⁵ Cabe aclarar que la estatal boliviana YPFB encontró en 1967, la formación Huamanpampa, al sur de Tarija, frontera con Argentina y Brasil, donde está ubicada la mega reserva de gas de San Alberto, con más de 5 TCF de reserva, pero su ubicación específica y su reconocimiento técnico se dio recién en los años 1990.

eliminó las limitaciones para el movimiento de capitales dentro y fuera del territorio. Pero las acciones más contundentes en la política extractiva las direccionó el presidente Sánchez de Lozada, un empresario minero, militante del MNR, a través del “Plan de Todos” (1993), que formaba parte de la segunda ola de reformas de ajuste estructural en el país.

Ese plan tenía como uno de sus pilares fundamentales la capitalización de las empresas públicas, que suponía una modalidad de privatización²⁶, bajo el argumento de que eran ineficientes y deficitarias para el tesoro nacional (Jemio 2004). Sin embargo, otros estudios demuestran que esto no era cierto y que, por el contrario, la política neoliberal terminó por debilitarlas, como a la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) (Mariaca 1996; Villegas 2004).

YPFB era “la gallina de los huevos de oro” del país (Mariaca 1996,38), pero poco a poco su situación se fue deteriorando producto del Decreto Supremo 21060, que fue el articulador de la Nueva Política Económica instaurada en Bolivia (Villegas 2004,49). Este instrumento de autoridad obligó a YPFB a transferir el 65% de sus ingresos al Tesoro General de la Nación (TGN) para estabilizar los precios en el mercado interno, lo cual redujo los recursos propios de la empresa, limitando sus posibilidades de inversión en nuevos campos y el desarrollo de los campos actuales, situación que repercutió en la declinación de la producción y el estancamiento de reservas de petróleo y gas. Según datos estimados, en 12 años la petrolera estatal fue obligada a transferir 3.812,6 millones de dólares para la sostenibilidad del presupuesto del Estado boliviano (Villegas 2004, 49).

La capitalización de YPFB fue aprobada con la Ley 1544 (1994) y contemplaba la intervención de YPFB, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y el Lloyd

²⁶ La diferencia entre la capitalización y la privatización era que en el primero, la “población boliviana se mantenía como dueña de la mitad de la empresa pública/capitalizada” y, en el caso de Bolivia, ese derecho propietario convertido en papeles ayudó a modificar el nuevo sistema de pensiones (Cossío, 2002:21). En cambio, el segundo, suponía la venta total de la compañía (Rocha Monroy, 2009).

Aéreo Boliviano (LAB)²⁷. Inicialmente, la medida fue pensada para “aumentar el capital de cada una de las empresas nacionales con el aporte de capitales internacionales” (Plan de Todos 1993). Los inversores internacionales tendrían hasta un 49% de las acciones de la compañía y los ciudadanos bolivianos, el 51%, para mantener la participación mayoritaria y garantizar la propiedad efectiva sobre la empresa. Pero en los hechos, no fue así.

Con la capitalización, YPFB fue desarticulada por partes, por unidades de negocios. En su lugar se crearon tres sociedades anónimas para trabajar en la exploración y explotación (Andina y Chaco) y transporte (Transredes). Posteriormente, los gobiernos de Hugo Banzer y Jorge Quiroga, de Acción Democrática Nacionalista (ADN), realizaron privatizaciones tradicionales para la transferencia de las actividades de refinación a Petrobras y el almacenaje a la sociedad Oil Tanking y Graña y Montero. También se vendieron los principales surtidores de combustibles. Con todo esto, YPFB fue reducida al mínimo. De 2.500 trabajadores que tenía en 1997 pasó alrededor de 500 en 2002 (Velasco 2011) y, la mayoría de ellos pasó a desarrollar tareas administrativas, aunque la ley otorgaba a la empresa un rol fiscalizador de las actividades de exploración y explotación (*upstream*)²⁸, que eminentemente no pudo cumplir por falta de recursos económicos y humanos.

Otro punto fundamental en este proceso con el fin de atraer inversiones fue la transferencia de la propiedad de los hidrocarburos, que era del Estado boliviano, a poder del sector privado internacional, a través de los contratos de riesgo compartido (Ley 1689, 1996; DS 24806, 1996). La concesión de este derecho propietario significaba entregar el poder para decidir

²⁷ Para que los traspasos se hagan sin complicaciones y que las nuevas sociedades mixtas empiecen limpias y sin deudas, en este periodo se aprobaron varios decretos con el objetivo de que el Estado, a través del TGN, asuma todos los pasivos que tenían las empresas públicas antes de la capitalización (DS 23996, 1995; 24138, 1995; 24412, 1996).

²⁸ La regulación de transporte y comercialización (*downstream*) fueron delegadas a una agencia reguladora creada en 1996, la Superintendencia de Hidrocarburos.

autónomamente, y sin mediación del Estado, sobre las condiciones de comercialización de los recursos: cuánto producir, a quién vender y en cuánto vender.

Entre otros beneficios que otorgó el Estado boliviano se disminuyeron las regalías que pagaban las petroleras de 50% a 18%, gracias a la Ley 1731 (1996), que reclasificó los campos de hidrocarburos en existentes y nuevos, lo cual afectó al principal reservorio gasífero del país, San Alberto, al cual se categorizó como “nuevo”, cuando el hallazgo de su formación fue en 1967²⁹. Este megacampo era operado por la petrolera brasileña Petrobras, la principal socia capitalizadora del gobierno. Algunos estudios estiman que por esta reclasificación de campos, el Estado perdió cerca de 3.590 millones de dólares (Soliz Rada 2004). Esto debido a que en este esquema tributario sólo los campos “antiguos” y, que ya están en proceso de declinación, aportaban con el 50% al Estado³⁰.

A esos incentivos se sumaron la libre convertibilidad de la moneda, la libertad cambiaria, el libre ingreso y salida de capitales, la acreditación del Impuesto a las Utilidades a los desembolsos de regalías y tributos nacionales (Medinaceli 2006) y la flexibilización en las condiciones de exploración. Sobre esto último, el gobierno de Jorge Quiroga (2001-2002,) eliminó la obligatoriedad que tenían las operadoras de perforar al menos un pozo por cada parcela asignada en el periodo de cinco años, si es que no querían perder sus concesiones.

En Perú también se formularon políticas neoliberales, que utilizaron una serie de instrumentos formales, para atraer más inversión privada extranjera. El más importante de todos es la reforma constitucional de 1993, a través de la cual se definió el rol subsidiario

²⁹ Previo a la capitalización, el Estado recibía de forma directa 32% sobre la producción de hidrocarburos, pero la Ley 1731 modificó esa disposición y estableció un porcentaje variable según las condiciones del campo. Así creó campos nuevos, que como incentivo, tributaban sólo 18%, y los campos antiguos, un 50%. Sin embargo, con esta reclasificación, se incluyó entre los campos nuevos a uno antiguo, el de mayor potencialidad en el país, San Alberto.

³⁰ Esta clasificación de “nuevos” y “antiguos” se aplicaba de forma indistinta si el recurso natural explotado es gas natural o petróleo.

del Estado. Esto supuso un límite o, prácticamente, la anulación de su participación en la economía nacional, frente a la promoción de políticas competitivas para el sector privado.

Así, en la industria de los hidrocarburos, el presidente Alberto Fujimori optó por la privatización o venta total de las empresas públicas al capital foráneo, al amparo de la Ley de Promoción Privada de las Empresas del Estado (Decreto Legislativo 674, de 1991), que también creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri) para que se encargue de este procedimiento.

Entre las más de 200 firmas privatizadas por el gobierno (Ruiz-Caro 2002) se encontraba la petrolera estatal Petroperú, a la cual desarticuló a través de una “privatización fragmentada” (Campodónico 2004, 94). Primero se vendió Petromar, la subsidiaria dedicada a la exploración y explotación de hidrocarburos en la costa norte del país y luego, la refinería La Pampilla, la más grande del país. Ambas transacciones fueron cuestionadas porque esas empresas eran rentables (Ruiz-Caro 2002, 34-36). También se privatizaron las terminales de Petroperú y dos lotes con mucho potencial petrolero (Tabla N.º 2.1.). Como resultado del proceso, Petroperú enfrentó una drástica reducción de personal, que disminuyó de 12.000 trabajadores registrados en 1990 a 1.500 en 1998 (Paliza 1999).

Tabla 2.1 Transferencia de los activos de Petroperú

Fecha	Empresa	Comprador	Monto
07/1992	Estaciones de servicio	50 compradores	38,80
08/1992	Solgás	Lipgas (Chile) / Repsol YPF (España)	7,50
24 /02/1993	Petromar (exploración en el zócalo marítimo)	Petrotech Internacional Inc. (EEUU)	200,00
11/1993	Petrotransoceánica (flota de buques cisterna)	Glenpoint (Perú-Chile)	25,20
08/1996	Petrolobe (lubricantes)	Mobil Oil de Perú	18,90
11/06/1996	Refinería La Pampilla (refinación)	Repsol YPF	180,00
06/1996	Lote 8/8X	Pluspetrol Argentina	127,20
06/1996	Lote X/XI	Pérez Companc	202,00
	Terminales		

Fuente: Campodónico, 2004.

Además, el gobierno restringió la participación de Petroperú en el *upstream* y creó, en su lugar, la agencia Perúpetro para la suscripción de contratos con firmas privadas y para la entrega de licitaciones. La fiscalización del sector fue delegada al Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG), que rinde cuentas al gabinete ministerial³¹.

Como parte de ese *mix* de instrumentos de la política neoliberal, el gobierno aprobó la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley 26.221, 1993) que transfirió la propiedad del gas y del petróleo a las empresas extranjeras. Y a través de los contratos de licencia, les concedió la libre disponibilidad de los recursos, para que en calidad de dueñas, hagan con ellos lo que más les convenga. Así, se autorizó también la venta de hidrocarburos líquidos (gas licuado de petróleo, GLP, gasolina y diésel) al mercado nacional a un precio internacional³².

³¹ Años después se convirtió en OSINERGMIN, porque se hizo cargo de la regulación del sector minero.

³² Pluspetrol vende el gas de exportación a 0,51 dólares el millón de unidades térmicas británicas (BTU), mientras que a las eléctricas, industrias y domicilios en les cuesta 1,59 y 2,70 dólares (Grupo Propuesta Ciudadana, 2011).

Como resultado de los procesos de reforma neoliberal en el sector extractivo, en Bolivia se suscribieron 71 contratos de riesgo compartido entre YPFB y una docena de empresas internacionales vigentes por 40 años (Tabla N.º 2.2.). Entre las principales estaban Petrobras, Repsol YPF, British Gas, filial de British Petroleum, y Total E&P, filial de la francesa Total.

Tabla 2.2 Contratos suscritos entre YPFB y empresas privadas

Empresa	Exploración	Explotación	Total contratos
Chaco	3	17	20
Andina	4	14	18
Repsol YPF ³³	4	3	7
Pluspetrol	5	1	6
Petrobras	5	-	5
Vintage	1	3	4
BG Bolivia	1	2	3
Total E&P	3	-	3
Matpetrol	-	2	2
Petrobras Energía	-	1	1
Canadian Energy	-	1	1
Don Won	-	1	1
Total contratos	26	45	71

Fuente: Adaptado de Poveda y Rodríguez (2006).

Los nuevos contratos permitieron un incremento en las inversiones en exploración, las cuales pasaron de 130, 38 millones de dólares en 1997 a un pico histórico de 374, 56 millones en 1999³⁴, lo que a su vez permitió aumentar significativamente las reservas probadas de gas del país de 8,6 TCF (10¹² pies cúbicos) en 1999 a 54,9 TCF en 2003 (YPFB 2000; 2005). Este volumen posibilitó que Bolivia pueda hacerse de las segundas reservas más importantes de gas de Sudamérica, después de Venezuela (Campodónico 2007, 62). Este incremento se

³³ Antes era sólo YPF, pero a mediados de los noventa se convirtió en Repsol YPF, luego de que capitales españoles compraran la firma estatal argentina.

³⁴ A partir del año 2000, las inversiones en exploración descendieron en Bolivia hasta el año 2003, cuando fueron de 108,58 millones de dólares y se concentraron más en la explotación de los recursos naturales ya descubiertos (YPFB 2005).

explica en parte por el descubrimiento del campo San Alberto (Petrobras) y del campo Margarita (Repsol) en Tarija.

Frente a ese contexto positivo, Bolivia se perfiló como un proveedor seguro de energía e incluso como el “centro energético del cono sur” (Mokrani 2010:32). De forma inicial, firmó un contrato por 20 años con Brasil para la exportación de gas natural a Sao Paulo desde 1999 hasta el 2019 por un volumen de hasta 30 millones de metros cúbicos diarios (MMmcd). Ambos países pactaron para la construcción del gasoducto binacional (Gasbol), cuya construcción inició en 1998 (Villegas 2004)³⁵. Y dados los términos del acuerdo, el valor del gas boliviano estaba indexado al precio del petróleo en el mercado internacional, por lo que en ese contexto la exportación a Brasil dejó a Bolivia menos de un dólar por millar de Unidades Térmicas Británicas (BTU) (Medinaceli 2007, 57).

Bolivia también exportaba gas a Argentina desde 1968, pero el compromiso de suministro terminó en 2002. Sin embargo, ante la crisis económica argentina de inicios de la década del 2000, el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) restituyó las exportaciones del energético, pero a un precio inferior al que pagaba Brasil. Su decisión fue tildada por los grupos opositores como “precio solidario” (0,98 dólares el millón de BTU) y cuestionada porque, según analistas, favorecía más a las empresas intermediarias del negocio (Petrobras y Repsol) antes que al pueblo del norte argentino (Soler 2006).

Sin embargo, uno de los beneficios inmediatos de la exportación de gas natural fue el incremento de ingresos para Bolivia, que subieron de 122 millones de dólares el año 2000 a 390 millones en 2003 (YPFB 2005). Pero la mayor parte de estos ingresos sólo favorecía a los departamentos que poseían las reservas con hidrocarburos (Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y

³⁵ Bolivia y Brasil establecieron acuerdos preliminares para la venta de gas natural desde los años 1950. A partir de ahí firmaron varios acuerdos de intenciones que finalmente se concretaron en 1993, con el primero acuerdo de compra y venta. Y en 1996, YPFB y Petrobras oficializaron el contrato de comercialización (Villegas 2004).

Cochabamba). Mientras que los no productores (La Paz, Oruro y Potosí) no obtenían ningún beneficio.

La Ley 1689 de Hidrocarburos, aprobada por el presidente Sánchez de Lozada en 1996, estableció que los campos considerados “nuevos” por ser descubiertos en la época de la capitalización, como los más grandes San Alberto y Margarita, debían pagar una regalía del 18% sobre la producción bruta cobrada en boca de pozo. De este porcentaje, 11% iba destinado a las cuatro regiones productoras del recurso natural; un 1% iba destinado a Beni y Pando, que no tenían hidrocarburos, por concepto de compensación y el 6% que quedaba estaba destinado al Tesoro General de la Nación (TGN) y a YPFB. En cambio, los campos considerados “antiguos” contribuían no sólo el 18% de regalías, sino también una participación nacional (19%) y una regalía nacional complementaria (13%) que beneficiaba directamente a las cuentas nacionales, con lo que en total, los aportes al Estado suman el 50% del valor de la producción extraída.

En Perú, el incentivo a las inversiones privadas también dio resultados positivos. Alrededor de veinte empresas llegaron a operar para explorar y explotar los recursos bajo la modalidad de contratos de licencia, los cuales pasaron de 4 suscritos en 1990 a 41 en 1997. En la lista destacan Repsol YPF, Chevron, Occidental, Arco, Pan American Energy y Pluspetrol (Ver Anexos).

3.2 Las instituciones informales y las relaciones de cogobernanza

En el caso de Bolivia se pueden distinguir varios tipos de instituciones informales que destacaron e impulsaron el paradigma neoliberal en el país: las alianzas y pactos políticos, los grupos de interés, las asesorías y las consultorías. Todas ellas enmarcadas en un modo de cogobernanza, donde las interacciones entre los actores son horizontales, amplias y abiertas a la negociación.

Pactos y alianzas políticas

Las reformas neoliberales en Bolivia se institucionalizaron por casi dos décadas, gracias a la alianza entre el Estado y el sector privado. Los ajustes estructurales sectoriales se

favorecieron de las sucesivos **pactos y acuerdos** entre los principales partidos políticos que gobernaron el país entre 1985 y 2003, en lo que se llamó el ciclo de la “democracia pactada” (Mayorga 2001).

En ese periodo, al menos cinco coaliciones interpartidarias distintas lograron “sostener” la agenda neoliberal: 1) el “Pacto por la Democracia” (1985-1989), entre el MNR y el opositor Acción Democrática Nacionalista (ADN); 2) el “Acuerdo Patriótico” (1989-1993), entre ADN y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR); 3) la coliación de la era de la capitalización (1993-1997) entre el MNR, Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL); 4) “Compromiso por Bolivia” (1997-2002) que era una “megacoalición”, entre ADN, MIR, UCS y Conciencia de Patria (Condepa), y otros partidos pequeños Partido Demócrata Cristiano (PDC), Nueva Fuerza Republicana (NFR), Fuerza Revolucionaria de Izquierda (FRI) y ASD, y 5) la coalición del MNR, NFR y el MIR (2002-2003) (Mayorga 2001; Pachano 2006).

Una característica de los partidos que formaron parte del ciclo de la “democracia pactada” fue que ninguno de sus candidatos a la presidencia llegó a ganar el poder con mayoría absoluta. El máximo porcentaje que alcanzaban los postulantes a la silla presidencial oscilaba entre el 30% y el 40%. Esos resultados motivaron a que los partidos tengan que negociar en el Congreso la elección del nuevo Presidente, a cambio de plazas de trabajo y espacios de poder en distintas entidades estatales (Mayorga 2001; Assies 2004).

Grupos de interés

Otros de los instrumentos informales que fortalecieron la política neoliberal de los hidrocarburos fueron la conformación de grupos de interés promovido por las élites de poder económico del país. Esto se evidenció claramente durante el gobierno del presidente Sánchez de Lozada, durante el proceso de la capitalización.

Sánchez de Lozada era un empresario minero y accionista principal de la Compañía Minera del Sur (Comsur), la compañía de explotación de minerales de mayor transcendencia nacional

(Cepal, 2002) y que controlaba la exportación del principal mineral de venta del país, el estaño.

Cuando Sánchez de Lozada incursionó en la capitalización de los hidrocarburos orientó sus decisiones para favorecer a sus socios mineros. Por un lado, decidió que las acciones derivadas de la capitalización sean, en primera instancia, depositadas en el City Trust de Bahamas, filial del City Bank, que era la socia de Comsur desde 1968 (Delegación para la Revisión de la Capitalización, 2003; Soliz Rada, 2003). Años después recién se crearon las AFP para hacerse cargo de las mismas. Por otro lado, alentó a que ICE Constructores, el principal accionista del Banco Bisa, uno de los más importantes de Bolivia, y donde él también era socio, participe en la capitalización de ENDE, en sociedad con la estadounidense Enron (Delegación para la Revisión de la Capitalización 2003).

Además, las reformas beneficiaron a los intereses personales y familiares de las élites y se tomaban decisiones también por influencia de esos actores económicos. Una muestra de ello es que durante el proceso, impulsado por el ministro de la Capitalización, Alfonso Revollo, la Enron se asoció con la Shell para la construcción del gasoducto de exportación de gas natural a Brasil, el más importante del país, justo en momentos en los que su hermano Gabriel Revollo Theiner era un importante funcionario de la Shell y tenía influencia en el gobierno boliviano (Soliz Rada 2003).

El gobierno, principalmente, de Sánchez de Lozada, conformó equipos técnicos que trabajaban en el Ministerio de Hidrocarburos, YPFB, la Superintendencia de Hidrocarburos y el Ministerio de Hacienda, en coordinación con consultoras nacionales e internacionales, empresas petroleras, organismos internacionales para avanzar en el diseño como para la implementación de la capitalización. Entre los miembros de esos equipos estaban Hugo Peredo, subsecretario de Hidrocarburos; Arturo Castaños, presidente de YPFB; Carlos Miranda, promotor de la capitalización y luego superintendente de Hidrocarburos. Todas las decisiones tenían el apoyo político desde el legislativo. Y también el respaldo de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), el mayor ente gremial que aglutina a las compañías privadas en el país.

Las consultorías

Juan Careaga, amigo personal de Sánchez de Lozada y con quien trabajó de cerca en la elaboración de la Nueva Política Económica y el Decreto Supremo 21060 (Velasco 2005), fue contratado como consultor para el diseño de la capitalización, junto a un equipo nacional e internacional de consultores. Según un informe de la Delegación para la Revisión de la Capitalización, Careaga fue el consultor que más cobró por el trabajo³⁶. Después, el funcionario se convirtió en uno de los miembros del Comité Administrador del Fideicomiso del City Trust y más adelante asumió como superintendente general del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), creado por Sánchez de Lozada.

Otro hombre cercano al proceso y que también participó como consultor en la capitalización fue Claude Bessé, gerente de ICE Constructores, gerente en ENDE y también miembro del fideicomiso del Citibank y, posteriormente designado, superintendente general.

Además de Careaga y Bessé tuvieron una activa participación en el proceso consultores políticos, técnicos, académicos, entre ellos, Luis Fernando Salinas, Carlos Miranda, Bruce Templeton, Xavier Nogales, Juan Cristóbal Urioste, Rocío Aponte, Ana María Reyes, Marcelo Vaca Guzmán, Fernando Aguirre (otro socio del Citibank), Jorge Berindoague y el connotado historiador boliviano Valentín Abecia (Calle 2003; Delegación para la Revisión de la Capitalización 2003).

El gobierno también contrató los servicios de las firmas Salomon Brothers, una banca de inversión de Wall Street, y Squire Sanders & Dempsey, una compañía internacional que asesora y representa bancos, firmas multinacionales, agencias federales y el Congreso de Estados Unidos (Calle 2003; Delegación para la Revisión de la Capitalización, 2003).

³⁶ La Delegación para la Revisión de la Capitalización (2003) calcula que Careaga cobró 356.076 dólares por consultorías a favor del proceso.

Asesorías, campañas y medios de comunicación

De acuerdo con la información de la Delegación para la Revisión de la Capitalización (2003), uno de los instrumentos fundamentales de soporte de este proceso fueron los medios de comunicación y los líderes de opinión. Por esa razón se indica que el gobierno de Sánchez de Lozada contrató a reconocidos periodistas como Cayetano Llobet y Camisira Lema, para influenciar en la opinión pública nacional.

Según la estrategia, los comunicadores tenían la misión de difundir y a “convencer” a la población sobre los beneficios de la capitalización y las demás reformas neoliberales (Calle, 2003). Esto a través de su participación en distintos medios de comunicación escritos y televisivos.

Según la Delegación para la Revisión de la Capitalización (2003), los contratos de riesgo compartido del sector petrolero tenían en un Anexo D claras disposiciones para que los reconocidos periodistas se beneficien con esta partida por su trabajo de asesoría en comunicación. El proceso capitalizador también benefició a la consultora de comunicación estratégica corporativa Tironi y Asociados, que difunde información a distintos medios de comunicación (Calle, 2003; Delegación para la Revisión de la Capitalización 2003).

Además, las medidas del gobierno también se vieron acompañadas por las grandes corporaciones de comunicación en Bolivia, a cargo de las familias Rivero, Monasterios y Kuljis, y que controlan las mayores cadenas de periódicos, canales de televisión y radios del país.

Así como ocurrió en Bolivia, en Perú también se implementaron una serie de instituciones informales que fortalecieron a las instituciones formales para la implementación de la política neoliberal en el sector de los hidrocarburos.

Pactos y alianzas estratégicas

Fujimori tenía que aplicar una serie de políticas congruentes con las reformas neoliberales y no tenía la suficiente fuerza política ni respaldo congresal para gobernar. Por eso, en 1992 dio

un “autogolpe” y ordenó cerrar el Congreso. Desde ahí tomó las medidas que mejor le convenían, especialmente, las relacionadas a la lucha contra el terrorismo, el cual estaba muy latente en esa época con el grupo guerrillero Sendero Luminoso.

Posterior al “autogolpe” y para retornar a Perú al reconocimiento de la comunidad internacional, Fujimori se vio obligado a convocar en 1993 a una asamblea constituyente, para redactar un nuevo texto constitucional, y a la celebración de elecciones para el Congreso Constituyente Democrático. De no hacerlo, el país hubiera quedado aislado internacionalmente (Grompone 2005; Tanaka 2005).

En las acciones operativas del partido de gobierno también se percibía una actitud de fuerte incidencia del líder. Los legisladores convertían en suyas las palabras de Fujimori, “no había espacio para la deliberación”, para el intercambio de ideas (Grompone 2005, 57). Por un pacto entre los sectores de poder, se restringió el acceso a quienes pensaban de forma diferente.

El gobierno de Fujimori fue tildado de “autoritarismo competitivo” (Levitsky y Way 2002), porque en los hechos no fue una dictadura ni un régimen autoritario en el sentido estricto de la palabra, en vista de que se respetaron todos los procedimientos democráticos formales establecidos, aunque ellos “estuvieran vaciados de contenido” y, más bien, se constituían en medios para ejercer el poder y la autoridad.

En ese contexto, Fujimori construyó la idea de que los partidos políticos sólo se movían por intereses propios y no para el resto de la sociedad. Criticó a la llamada “partidocracia”. Marginó a los partidos políticos del poder y pactó alianzas con otros “actores estratégicos”, como los militares y empresarios en el ámbito nacional, y organismos financieros internacionales, en el plano externo (Tanaka 2005). Así, se mantuvo 10 años en el poder, hasta el 2000.

Grupos de interés

Con la liberalización económica, el sector privado, principalmente, multinacional, se expandió en Perú. La participación del capital extranjero en el Producto Interno Bruto creció

de 11% en 1975 a 28% en 2000, mientras que la participación del capital nacional subió de 27% a 28% en el mismo periodo (Durand 2017, 20). Esto motivó también a que haya una mayor concentración de poder en los grupos económicos nacionales (Tabla N.º 2.3.). Antes del proceso reformista, eran doce las grandes firmas familiares que tenían influencia económica, por eso eran conocidas como “los doce apóstoles”³⁷ (Durand 2007), pero luego de él, muchas tuvieron que reorganizarse y otras se fusionaron después de comprar las ex empresas estatales. De este grupo, salieron fortalecidas el Grupo Romero y el Grupo Brescia, que se expandieron más en el mercado.

Tabla 2.3 Grupos empresariales peruanos más grandes (datos a 1996)

Grupo	Actividad	Estado
Banco de Crédito del Perú	Banca	Es el principal banco del país
Benavides Buenaventura	Minería	Participa en la privatización de yacimientos
Bentín (Backus)	Conglomerado cervecero	Absorbe la compañía nacional de cerveza
Brescia	Minería, comercio, hotelería	Vende empresas y participa de las privatizaciones
Delgado Parker	Panamericana Televisión es el canal más importante	Conforma BellSouth e ingresa en el negocio del cable
Ferreyros	Importa maquinaria pesada y farmacéutica	Vende las farmacéuticas
Nicolini	Primer complejo molinero del país	Abrumado por deudas vende molinos al Grupo Romero
Olaechea	Una de las dos vitivinícolas	Vende el Banco de Lima al Sudameris
Piaggio	Segundo complejo cervecero	Es absorbido por Backus del grupo Bentín
Piazza	Construcción	Se diversifica en el exterior
Picasso Salinas	Vinos, hoteles, minería y banca	Se expande al sector financiero

³⁷ Los “Doce apóstoles” eran Bentín, Benavides, Delgado Parker, Brescia, Nicolini, Ferreyros, Picasso, Piaggio, Romero y el Banco de Crédito del Perú, Raffo y Wiese (Durand 2007, 151).

Raffo	Textiles y construcción	Expansión al exterior
Romero	Banca, alimentos, textiles y servicios aduaneros	Se expande hacia las AFP, participa en privatizaciones y compra otras empresas
Wiese	Banca, comercio y construcción	Se moderniza el servicio bancario. Es el tercer banco del país.
Galski	Pesca	Participa en la privatización

Fuente: Extractado de Durand (2007, 152-153).

Durante el periodo 1990 y 2000, tanto las empresas multinacionales como los grupos de poder económico peruano influyeron en el poder gracias a los mecanismos de *lobby* político, que les permitía incidir en los tomadores de decisiones gubernamentales que estaban decididos a ejecutar políticas de promoción de las inversiones privadas. Sus acercamientos al gobierno se daban, muchas veces, a través de los organismos gremiales que aglutinaban a las empresas, entre los que estaba, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la más grande del país. Así se creó una sólida relación entre el Estado y los actores económicos.

El gobierno de Fujimori manejó esa relación más en un sentido tecnocrático, con el fin de que sean técnicos especialistas, y no políticos, sean los que impulsen el desarrollo del mercado. Por eso, su gobierno se llenó de “tecnopolíticos” (Grompone 2005:46). Así, el gobernante trabajó con Hernando del Soto como su asesor directo y quien le aconsejó orientar sus políticas en favor del mercado y recibir asesoramiento de organismos multilaterales (Murakami 2007:254). Siguiendo esas pautas, el presidente designó como ministro de Economía, la cartera más relevante en Perú, sobre todo en un momento de reforma estructural, a Carlos Boloña, un economista graduado en Oxford, quien se encargó de liderar la fase “más ortodoxa” de las reformas (Arce 2010: 73).

Boloña dejó el cargo en 1993 y fue sustituido por Jorge Camet, empresario del rubro de la construcción. Fue más pragmático que doctrinario, lo que le permitió mantenerse en el puesto por cinco años (Contreras y Cueto 2007:368). Boloña volvió al puesto de economía en el último gobierno de Fujimori.

Sumados a ellos, estaba Jaime Yoshiyama, quien era un hombre de negocios, asumió como ministro de Transportes y Comunicación. Después, cuando salieron los ministros de la izquierda del gabinete de Fujimori³⁸, asumió como Ministro de Energía y Minas y en paralelo se hizo cargo de la presidencia de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), que fue la agencia encargada de llevar adelante la privatización de las empresas públicas.

Asimismo, el Instituto Peruano de Economía (IPE), considerado el *think tank* más influyente del país desde 1994 (Durand, cuestionario, 2015), tuvo gran presencia en las decisiones del gobierno de Fujimori y en la implementación del paradigma neoliberal. Y varios de sus técnicos especialistas pasaron después a trabajar para el gobierno (Tabla N.º 2.4.) o después de salir del gobierno se desplazaban con facilidad al IPE, desde donde emitían informes económicos hacia la opinión pública forrados de una supuesta independencia y que estaban a favor del modelo. Así, según Arce (2010, 76), el IPE se “convirtió en un mecanismo efectivo de “rotación” para el intercambio de puestos de trabajo entre instituciones claves del gobierno y del sector empresarial”.

Tabla 2.4 Intercambios entre el IPE y el gobierno de Fujimori

Nombre	Cargo previo	Cargo Posterior
Roberto Abusada	Fundador del IPE	Asesor Económico
Jorge Baca	Director del IPE	Ministro de Economía
Leoni Roca	Asesora del Primer Ministro	Directora del IPE
Fritz Du Bois	Asesor económico	Director del IPE

Fuente: Adaptado de Arce (2010, 77)

³⁸ Fernando Sánchez Albavera en Energía y Minas y Carlos Vidal en Salud.

Julio Cotler sostiene que “la política neoliberal se llevó a cabo tecnocráticamente en Perú, por la crisis de representación política y social y por la incapacidad de los sectores populares para organizarse y asociarse”³⁹.

Asesorías, consultorías y medios de comunicación

Al igual que en el caso boliviano, en Perú también se realizaron consultorías y trabajos especializados de actores nacionales e internacionales, como el IPE, para fortalecer las reformas de apertura económica en el país.

Asimismo, cabe destacar que todas las acciones a favor de la implementación del paradigma neoliberal fueron ampliamente difundidas hacia la opinión pública, a través de los medios de comunicación de los grupos económicos de poder de Perú, principalmente, por el periódico *El Comercio*, el más importante del país, y de la red de medios que pertenecen al Grupo Graña y Montero. En este mismo sentido, fue fundamental el rol del Grupo Delgado Parker, como dueños del canal más grande y con mayor cobertura del territorio nacional Panamericana Televisión (Canal 5) y de Radio Panamericana y Canal 13.

3.3 El contexto social y los conflictos

La crisis económica de los años 1980 afectó con fuerza a los más pobres en Bolivia y Perú, quienes al ver disminuidos sus ingresos por la hiperinflación, tenían menos posibilidades de acceder a bienes y servicios. Además, perdieron los subsidios del Estado, se quedaron sin empleo y otros más se vieron afectados por el fenómeno climático de El Niño que afectó la producción agropecuaria de las zonas rurales y propició olas migratorias hacia las principales ciudades capitales.

Ese crecimiento desordenado de las ciudades y de desigual distribución de los recursos económicos entre sus habitantes puso de manifiesto históricos problemas discriminatorios

³⁹ Intervención principal en el Octavo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), celebrado en Lima en julio de 2015.

étnicos, raciales y culturales que estaban presentes en ambos países (Arze 2000, Matos Mar 2012)⁴⁰ y que esperaban una inmediata solución por parte de las reformas neoliberales.

En el caso de Bolivia, la mayor parte de su población era indígena y en 1990, el 70% de su población vivía en condiciones de pobreza. La cifra era mayor en el área rural, donde el 94% presentaba esa condición, en el área urbana la incidencia era del 51% (Loayza et al. 1999, 120-121). En ese periodo, coincidente con la apertura democrática, se propició la tercera ola de manifestaciones indígenas en el país, denominada protestas “de la memoria corta” por ser las más inmediatas en el tiempo (Stefanoni 2010 y Chávez 2010).

La primera ola (correspondientes a la memoria larga) inició en la época de independencia, en las luchas del líder indígena Tupak Katari, por el “autogobierno indígena” y la reivindicación de la identidad aymara contra la corona española. La segunda (memoria mediana) se dio en la Revolución Nacional de 1952, por la construcción de un Estado nacional en Bolivia, posterior a la derrota del país en la Guerra del Chaco contra Paraguay (1932-1935) (Polet 2010; Zavaleta 1986). Y esta última contra los efectos de la primera ola de reformas estructurales y en demanda de derechos sociales, derecho a la dignidad y derecho a la tierra y al territorio, en el marco de manifestaciones regionales en América Latina de reivindicación de los pueblos originarios y de su crítica a la conmemoración de los “500 años del descubrimiento de América”⁴¹ (Yashar 2000, Bengoa 2000; Knight 2005).

El reconocimiento a la identidad indígena era fundamental en esta agenda contemporánea, en vista de que quedó pendiente en Bolivia desde tiempos inmemoriales. La dominación colonial racializó al indígena y creó la categoría de “indio” para cobrarle impuestos. Indio era aquel

⁴⁰ En este periodo comenzaron las olas migratorias. En Bolivia los habitantes de la zona andina migraron hacia el oriente, mientras que en Perú tanto los andinos como los amazónicos se dirigieron hacia Lima. En este último caso, pasaron a conformar grandes barrios pobres y cinturones de pobreza en los alrededores de la capital (Matos Mar, 2012).

⁴¹ Ellos sostienen que cuando los españoles llegaron a América no descubrieron nada, ya que en estas tierras existían culturas muy antiguas, no había nada nuevo.

que “era incapaz” de valerse por sí mismo, al punto de que necesitaba ser educado, adoctrinado, guiado, mandado y gobernado por otro que sí tenía la capacidad para hacerlo por él (García Linera 2008, 22). Además, esa categorización unificó en un solo concepto a todas las culturas preexistentes en el país e incorporó una división del trabajo, que jerarquizó los saberes y conocimientos ancestrales. De esa forma, con la llegada de los españoles se suprimió de un tirón todo el bagaje institucional y de organización comunitaria que tenían acumulado los pueblos originarios andinos, principalmente, aymaras y quechuas, que eran los más grandes.

Cuando Bolivia nació a la vida independiente, lo hizo como una “República excluyente”, que fortaleció un sistema de creencias, prejuicios y valores dominantes” (García Linera 2008, 21). Hasta 1952, los indígenas no tenían derechos políticos y ni siquiera eran considerados ciudadanos. Los hombres accedieron al voto, pero las mujeres no. Sus derechos estaban limitados. Ni siquiera podían ingresar a la Plaza Murillo, ubicada al frente del Palacio de Gobierno en La Paz, o tenían que hacerlo agachados y sin levantar la cabeza. Además, en las grandes haciendas tenían un valor mínimo, al punto de ser considerados como objetos de intercambio (trueque) o regalos para los hijos de los hacendados (Gotkowitz 2007).

El proyecto corporativista nacional del MNR, durante la Revolución de 1952, desde una “visión paternalista y civilizadora”, homogenizó a las distintas identidades indígenas en una sola, hasta convertidos en campesinos, bajo el rótulo de mestizos, “para no tener que lidiar con sus heterogeneidades”, ya que “el mestizaje pasó a ser, para el nacionalismo de los años 1950, la condición *sine qua non* para la construcción de una verdadera nación boliviana” (Stefanoni 2010, 39). El mestizaje permitía una “movilidad social” que posibilitaba a una persona pasar de ser indígena (el otro) a convertirse en mestizo (uno de nosotros) (Yashar 2008, 393)⁴².

⁴² Ellos fueron incorporados a federaciones campesinas, que tenían intercambios con funcionarios públicos con la idea de que serían respetados por el gobierno. El cambio se hizo de manera poco traumática debido a que los

Sin embargo, ese proyecto corporativista no logró suprimir realmente las identidades indígenas” (Yashar 2008, 393). Esto gracias a la configuración de su tejido social fuertemente enraizado en formas no liberales de organización colectiva, que han sido centrales en la vida diaria de los bolivianos, como el *ayllu*. Así, las comunidades campesinas, las asociaciones de vecinos, asociaciones de vendedoras de mercados, las centrales sindicales regionales, federaciones de cocaleros, conformaron “una matriz de comunidades políticas”, articuladas al amparo de la lucha anticolonial (Hylton y Thompson 2007, 21) y la reivindicación de “prácticas y memorias indígenas”, a partir de los procesos de resistencia, frente a la imposición modernizante de los gobiernos (García Linera 2005, 15).

Estas adquirieron mucha fuerza en los años 1970, cuando articularon grandes redes transcomunitarias (sindicatos, iglesias y organizaciones no gubernamentales) que permitían a los líderes indígenas mantenerse altamente organizados, unificados y vinculados con otras comunidades dispares y separadas geográficamente. Contaban con un espacio asociativo político que les permitía organizarse con libertad pese a las restricciones gubernamentales (García Linera 2005, 15; Yashar 2008, 394-395).

Este contexto permitió la proliferación de muchas organizaciones sindicales. La Central Obrera Boliviana (COB) jugó un papel fundamental en 1952, pero luego aparecieron entre los años 1960 y 1980, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que aglutina a los indígenas aymaras de tierras altas, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que concentra a los indígenas de tierras bajas, la Confederación de Colonizadores de Bolivia (CSCB), el Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyo (CONAMAQ) y la Coordinadora de Pueblos Étnicos del Oriente (CPESC).

A ellos se suman la Federación de Productores de Hoja de Coca de Cochabamba (Coca Trópico), el Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas (Cofecay), la Federación

indígenas tenían fuertes incentivos para abandonar su identidad étnica, como acceso a tierra, subsidios, entre otros beneficios (Yashar, 2008:393).

Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCB “BS”), “Movimiento Sin Tierra” (MST), la Federación de Junta de Vecinos de El Alto (Fejuve El Alto), la Coordinadora del Agua y la Vida de Cochabamba, la Coordinadora del Gas de La Paz y la Federación de Regantes de Cochabamba (Fedecor), entre las más relevantes por su influencia en la política nacional boliviana. Y que a su vez lograron aglutinar a otras organizaciones de trabajadores como los maestros rurales, gremiales (comerciantes, transportistas) y estudiantes. Cada uno tiene sus demandas, pero están muy relacionadas: identidad, redistribución de la tierra, recuperación de los recursos naturales (García Linera 2005).

Sin embargo, esos actores sociales no se veían representados por el sistema de partidos, ya que era muy cerrado. Por eso, conformaron sus propias organizaciones políticas (Van Cott 2000; 2005; Yashar 2008) para disputar espacios de poder. Un primer intento fallido se dio en los años 1970 por el partido katarista de Bolivia.

El rostro social de las reformas de ajuste estructural lo puso la Ley de Participación Popular, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada el 20 de abril de 1994. La norma reconoció el rol político y económico de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales que conforman el país. Y autorizó que sus representantes milenarios (mallkus, jilacatas, capitanes, secretarios generales, entre otros) puedan ser elegidos, por voto popular, como alcaldes o concejales de su respectiva jurisdicción. La ley también dividió el territorio nacional en municipios y les asignó recursos de coparticipación para un manejo autónomo de su presupuesto. Uno de los efectos inmediatos de su implementación fue la masiva victoria de candidatos de origen indígena en las elecciones de 2002 (Perrault 2005), lo cual fue clave para modificar el mapa electoral boliviano desde lo local. Así, muchos dirigentes sociales llegaron a convertirse en concejales y alcaldes (Blanes 2001; Rivero 2002) y se constituyeron en fuerzas opuestas al sistema. Eso quiere decir, que las ideas de transformación del Estado fueron concebidas en “el seno mismo del modelo anterior” (Velasco 2011:89).

Esas nuevas estructuras institucionales permitieron el ingreso de un indígena a las esferas más altas del poder. Víctor Hugo Cárdenas, ex dirigente katarista, fue vicepresidente de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 1997, cuando se desarrolló la ola privatizadora en Bolivia, pero más

allá del rango de su emblemática figura no se realizaron cambios de fondo para su sector, ya que él fue sólo un acompañante de fórmula, un invitado que se sumó al proyecto político neoliberal del MNR.

En el caso de Perú, la sociedad también percibía un alto nivel de desigualdad económica entre los departamentos del país que desarrolló un malestar interno. Esto sobre todo, porque históricamente el Estado oligárquico y excluyente concentró sus esfuerzos en el progreso de la costa y, particularmente, en fortalecer el centralismo de la capital Lima, dejando en segundo plano a la zona andina y a la amazonía por “factores de discriminación étnicos y culturales” (Matos Mar 2012)⁴³.

En los años 1970 se dio la época más alta del auge del movimiento social que cuestionaba las diferencias sociales y económicas (Matos Mar 2010). Por un lado, estaban los “viejos movimientos” que cuestionaban el sistema capitalista, y, por otro, los “nuevos” que reivindicaban la defensa de la identidad cultural, principalmente, su condición de quechuahablantes, y su rechazo a la discriminación, la exclusión y la desposesión de los recursos naturales de la que habían sido objetos por parte del Estado⁴⁴ (Bebbington et al 2011:94; Albó 2008).

Los sindicatos, las organizaciones de campesinos, el magisterio, las juntas de los barrios, los movimientos femeninos y las organizaciones regionales, entre otros, habían adquirido mucha fuerza e influencia en el poder político (Bebbington et al 2011). Incluso la izquierda marxista

⁴³ En este periodo comenzaron las olas migratorias. En Bolivia los habitantes de la zona andina migraron hacia el oriente, mientras que en Perú tanto los andinos como los amazónicos se dirigieron hacia Lima. En este último caso, pasaron a conformar grandes barrios pobres y cinturones de pobreza en los alrededores de la capital (Matos Mar, 2012).

⁴⁴ Durante el gobierno militar de Velasco Alvarado, los indígenas fueron tratados como “campesinos”, habitantes de la sierra, “nativos” u oriundos de la selva (Albó 2008, 179). Y los que tenían cualquiera de esas dos condiciones y luego lograron a detentar algún poder económico y político se convertían en “cholos”, que en buenas cuentas significa ser un indio con plata.

alcanzó una votación histórica del 28% en las elecciones de la Asamblea Constituyente en 1979 (Degregori 2000).

En ese contexto, el Partido Comunista del Perú (PCP), “uno de los numerosos grupos de izquierda radical peruana” que pregonaban cambios radicales en las estructuras de poder (Degregori 2000, 493) se convirtió en “Sendero Luminoso”, un movimiento guerrillero⁴⁵, que decidió iniciar una “guerra popular contra el Estado” hasta terminar con la desigualdad y la discriminación (Comisión de la Verdad, informe final, 2003). En el mismo periodo, en Bolivia también germinaron movimientos guerrilleros, como el Ejército Guerrillero Tupak Katari de Liberación (EGTKL), pero no tuvieron el mismo alcance que su par peruano.

Sendero Luminoso no tenía propiamente un carácter indigenista (Degregori 2010), sino más bien, estaba inspirado en una tradición marxista-leninista más cercana al maoísmo, que planteaba el uso de las armas y la violencia extrema, para la instalación de un régimen revolucionario que desplace del poder a la élite burguesa (los *mistis* o mestizos) que manejaba el país⁴⁶, para terminar con las diferencias económicas y sociales entre ricos y pobres en Perú.

Su reivindicación tuvo influencia de la Gran Revolución Cultural Proletaria China (1966-1976), pero adquirió un carácter local y propio, asociada a la propuesta del pensador peruano José Carlos Mariátegui (1955), quien desde la izquierda marxista, cuestionó la esencia ideológica del Estado, por ser un instrumento de la clase gamonal latifundista privilegiada, para dominar a los indígenas y campesinos. De ahí su nombre: “Sendero Luminoso de José

⁴⁵ Este surgimiento también se dio por la influencia de la ola guerrillera que surgió en América Latina inspirada por la revolución cubana. En Perú también surgió el MRTA, pero no tuvo la misma contundencia que Sendero Luminoso.

⁴⁶ La gran desigualdad social entre ricos y pobres en Perú y la invisibilización de los sectores marginados “a hablar o ser escuchados” incidió en el discurso de Sendero de tal forma, que promovía un cambio de tal forma que vendía la idea de “hacerse escuchar” y “de silenciar” a sus oponentes (Comisión de la Verdad, informe final, Tomo VIII, segunda parte, 2005: 21). Todos ellos movilizados por una única utopía totalitaria del comunismo: la conformación de “una única e insustituible nueva sociedad sin explotados ni explotadores sin oprimidos ni opresores, sin clases, sin Estado, sin partidos, sin democracias, sin armas, sin guerras” (PCP-SL, 1986:20, citado en la Comisión de la Verdad, informe final, tomo VIII, segunda parte, 2005: 16).

Carlos Mariátegui”. No obstante, su actitud fue tan violenta que se fue alejando radicalmente de sus principios dogmáticos iniciales (Degregori 2000).

Durante los años 1980, Sendero Luminoso logró gran influencia en el centro y norte de la sierra peruana. Su líder, Abimael Guzmán, alias “Presidente Gonzalo”, enlistó una serie de seguidores desde las escuelas y las aulas universitarias, aprovechando que la eliminación de la escolaridad gratuita provocó gran decepción de los jóvenes campesinos, especialmente en Ayacucho, donde germinó este movimiento. Esto debido a que se sentían excluidos por un Estado que limitaba sus posibilidades de “movilidad social y aspiraciones de progreso”. A partir de ahí conformaron verdaderas “máquinas de guerra” contra el Estado (Degregori 2010)⁴⁷.

Su primera aparición se dio en 1980, durante las primeras elecciones generales realizadas en el país. Este movimiento guerrillero quemó y saqueó ánforas en Chungui (Ayacucho), en señal de cuestionamiento a esa forma democrática de solucionar los problemas. Después buscó seguidores. Al inicio, bandadas de jóvenes procedentes de zonas deprimidas del norte peruano respaldaron la lucha, atraídos por un discurso renovador, profético y “revolucionario” de Abimael Guzmán (Degregori 2000; 2010); sin embargo, otros no lo aceptaron, por lo que tuvieron que pagar las consecuencias: Sendero realizó masacres, genocidios y aniquilación de pueblos enteros. Exterminó a comunidades que “creía vinculadas al Estado y al mercado” (Comisión de la Verdad, informe final, tomo VIII), porque desde su visión, los campesinos eran sólo “una masa” que debía someterse a la voluntad de la utopía y del partido comunista.

En su actuar, muchos sectores sociales se convirtieron en los objetivos de guerra de esta organización, porque supuestamente estaban alineados o reproducían los patrones de explotación y de opresión del Estado (Degregori 2010). Todo esto produjo un profundo

⁴⁷ Otras explicaciones también refieren a que Sendero Luminoso inicialmente capitalizó en sus filas a todo ese descontento social rural emergente de la fallida reforma agraria de los setenta que no benefició a los campesinos del país.

resquebrajamiento y una desarticulación total de las estructuras del movimiento sindical en Perú (Albó 2000). Perpetró toda clase de crímenes y violaciones a los derechos humanos: asesinatos masivos y selectivos de dirigentes sociales, campesinos, comunales, barriales, sindicales, autoridades locales, sean hombres o mujeres por igual, ejecuciones forzosas, desapariciones arbitrarias, secuestro de rehenes, tortura, tratos degradantes y crueles, violaciones contra la mujer y maltrato a los niños y niñas (Comisión de la Verdad, informe final, tomo VIII, tercera parte 2005, 319).

Después, la violencia extrema que durante mucho tiempo se sintió sólo en el área rural, se trasladó a las ciudades y, particularmente, a Lima, donde se conformaron escuadrones de la muerte y grupos paramilitares. Se hicieron estallar coches-bombas en populosos espacios públicos de capital, dejando a decenas de fallecidos y heridos. También se secuestraron autoridades nacionales y ministros de Estado.

“Fue un estallido de violencia sin precedentes en el país” (Comisión de la Verdad, informe final, tomo VIII, segunda parte 2005, 21). El informe final revela que más de 69.280 personas fallecieron por el conflicto armado entre 1980 y 2000. De ellas, el 79% eran campesinos agrícolas y 75% eran quechua hablantes. Esa cifras superan con creces “todas las guerras externas y civiles ocurridas [en Perú] en sus 182 años de vida independiente” (Comisión de la Verdad, informe final, tomo VIII, tercera parte, 2003, 315). Por esto, es conocido como “el episodio de violencia más intenso, más extenso y más prolongado de la historia de la República” de Perú. Y en el que las principales víctimas fueron civiles de los sectores más pobres del área rural.

La emergencia de la lucha armada propiciada por Sendero Luminoso “obstaculizó” el normal desarrollo del movimiento indígena en Perú (Albó 2008, 184). Por un lado, con la eliminación selectiva de dirigentes de organizaciones, sindicatos u otros. Por otro, con el reclutamiento obligatorio de indígenas para el reforzamiento de sus filas. Pero con el recrudecimiento de la violencia, los campesinos aparecieron en medio del conflicto: los militares los acusaban de “terroristas”, mientras que “soplones” y traidores. Todo esto provocó un masivo desplazamiento de indígenas hacia las ciudades, que incidió en la pérdida del “tejido social

rural” que poseían (Albó 2008, 187) y de la “disolución de las antiguas redes de solidaridad y seguridad” que los aglutinaban (Grompone 2005, 43). Los que lograron llegar a las ciudades fueron víctimas de racismo y discriminación (Matos Mar 2010); mientras que los que se quedaron a luchar en sus comunidades sufrieron pérdidas muy elevadas⁴⁸.

Después, una vez superado el conflicto armado, muchos de los Comités de Defensa Campesina (Decas), que eran grupos indígenas que combatían a la guerrilla con apoyo del Estado y los militares, se convirtieron en productores de coca, especialmente en las provincias de Ayacucho, al norte del país. Pero a más de abordar bilateralmente con el gobierno el tratamiento de sus demandas, no han tenido un rol determinante en la política nacional⁴⁹.

En ese escenario de crisis económica y violencia interna, la llegada de Alberto Fujimori al poder logró resolver los problemas del conflicto armado con la captura de los líderes de Sendero Luminoso en septiembre de 1992 y del MRTA, Víctor Polay, en junio de ese mismo año (Murakami 2007, 332-333). Estas acciones fueron ampliamente aplaudidas por la población peruana y permitieron generar estabilidad política y social en el país y atraer inversión privada extranjera. Este clima de paz fue acompañado por la ausencia de protestas sociales en el periodo 1990-1995 (Pajuelo 2004).

4. Conclusiones del capítulo

Este capítulo permitió conocer el contexto en el que se desarrollaron las reformas neoliberales en Bolivia y Perú. En particular, se pudo establecer todo el bagaje de instrumentos de política pública, tanto formales como informales, que articularon el sector extractivo del gas natural en los años 1990 y parte del 2000 para atraer inversión privada

⁴⁸ Albó calcula que, por ejemplo, el pueblo Asháninkas, que tenía alrededor de 50.000 habitantes, perdió por muerte a unos 3.500, 5.000 fueron acuartelados y otros 10.000 fueron desplazados forzosamente.

⁴⁹ Los sindicatos también se fragmentaron y su actividad sindical fue “confundida” “con el accionar terrorista” (Mejía 1998, 6; Manky 2011; Panfichi y Coronel 2014; Canessa 2011, 92). Su debilitamiento se ahondó por las reformas de flexibilización laboral impulsadas por Fujimori (Cáceres 2011).

extranjera.

También se pudo evidenciar que los sectores sociales en Bolivia estaban mucho más articulados que en Perú. Esto sobre todo, porque este último país enfrentó una guerra interna que rompió el tejido social de las organizaciones.

En el siguiente capítulo se desarrollará la confrontación entre las ideas e instrumentos vigentes y los nuevos sobre la política extractiva en Bolivia. Y se podrá ver cómo se dio el paso desde ese nivel de tensiones hacia una ruptura en las relaciones Estado-sociedad, cambio de actores y posterior diseño e implementación del nacionalismo extractivo en ese país.

Capítulo 3

El giro hacia el nacionalismo extractivo en Bolivia (2000-2016)

El capítulo anterior permitió establecer cómo se logró estructurar el paradigma neoliberal en Bolivia, en particular, en el sector de los hidrocarburos. Así, como conocer el contexto económico, político y social en el que se tomaron las decisiones.

Esto posibilita que en el presente capítulo se pueda desarrollar ahora el proceso de seguimiento causal en Bolivia (2000-2016) y que se explique el paso de la confrontación de ideas e instrumentos viejos y nuevos (*trigger*) hacia la concreción del nacionalismo extractivo.

Así, en el presente capítulo, y conforme a la teoría y la metodología planteada, se desarrollarán los mecanismos causales de este proceso (Tabla N.º 3.1). En ese sentido, se propone que el detonante de este cambio radical fue la crisis de gobernabilidad que vivió Bolivia (primer orden), la cual preparó el camino para la elección del presidente Evo Morales (cambio en el lugar de la autoridad), quien impulsó un cambio paradigmático en la política del gas hacia el nacionalismo (tercer orden). Esta transformación en el nivel sistémico, a su vez, se materializó en modificaciones a nivel estratégico y de instrumentos en la política sectorial (segundo orden), que finalmente, se implementaron gracias a ajustes y calibraciones (primer orden). Todo, para finalmente dar como resultado la estabilización de la política nacionalista extractiva en Bolivia.

La fuerza causal de cada uno de los mecanismos causales analizados permite crear una teoría con el seguimiento del proceso (Beach y Pedersen 2013). Esta fortaleza proviene, sobre todo, del desempeño de los factores institucionales como articuladores de esas relaciones, tal como se verá más adelante.

Tabla 3.1 Mecanismos causales de la política nacionalista de Bolivia

Detonante (X)	Entidades interactúan con las actividades				Resultado (Y)
<p><i>Primer orden:</i></p> <p>Confrontación entre ideas e instituciones viejas y nuevas</p>	<p>Nuevos actores:</p> <p>La elección de Evo Morales</p>	<p><i>Tercer orden:</i></p> <p>Nuevas ideas y nuevos instrumentos a nivel sistémico (gobernanza jerárquica)</p>	<p><i>Segundo orden:</i></p> <p>Nuevas ideas e instrumentos estratégicos a nivel sectorial</p>	<p><i>Primer orden:</i></p> <p>Conflictos y ajustes de la política sectorial</p>	<p>Estabilización del paradigma</p>

Fuente: Beach y Pedersen 2013

2. Nivel de ajuste: confrontación entre ideas e instituciones viejas y nuevas

2.1 Debilidad del paradigma vigente

A inicios de los años 1990, los indígenas bolivianos afectados por la explotación petrolera iniciaron una serie de marchas en defensa de su territorio y por el reconocimiento a su forma de vida y a su cultura. Y plantearon la conformación de una Asamblea Constituyente, que reforme el Estado y los tome en cuenta. Las protestas iniciaron con la conmemoración de los “500 años del descubrimiento de América”.

Las manifestaciones conectaron inmediatamente con el descontento social de los trabajadores sindicales y fabriles que fueron afectados por los despidos masivos producidos por el cierre de minas y por la capitalización de las empresas públicas bolivianas. Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), al 2003 unas

347.000 personas⁵⁰ (13% del desempleo abierto) se quedaron sin trabajo (CEDLA 2003a). La insatisfacción era mayor en los departamentos mineros de La Paz, Oruro y Potosí -que eran los más pobres y los más poblados del país-, principalmente porque no recibían beneficios (vía regalías) de la bonanza del sector de los hidrocarburos que estaba en pleno crecimiento, a diferencia de otros departamentos que sí lo hacían y que no fueron golpeados de la misma forma por las reformas de ajuste estructural⁵¹ (CEDLA 2002, 2003b).

Muchos migrantes de la zona andina que anteriormente formaban parte de las filas del movimiento sindical minero y que tuvieron que buscar otras alternativas de supervivencia pasaron a reforzar las filas de los cocaleros del Chapare de Cochabamba, quienes en esta ola de conflictos iniciaron una serie de movilizaciones sociales en defensa de las plantaciones de hoja de coca frente a la ofensiva del gobierno de Estados Unidos de aplicar políticas erradicatorias en Bolivia (Stefanoni 2010), en el marco de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA)⁵², que otorgaba arancel cero a las exportaciones bolivianas a cambio de luchar contra el tráfico de drogas⁵³.

Este movimiento fue reforzado por campesinos del occidente que se trasladaron hacia los valles y el oriente luego de que su producción fuera dañada por las bajas temperaturas provocadas por el fenómeno de El Niño. A decir de Polet, en este contexto, surgió en ese

⁵⁰ Estas cifras de desempleo contrastan, de lejos, con los 50.000 empleos ofrecidos por el “Plan de Todos” de Sánchez de Lozada durante su campaña electoral (Plan de Todos, 1993).

⁵¹ Las reformas neoliberales provocaron dos tipos de efecto: desempleo en la región occidental del país por el cierre de minas, mientras que incrementaron los ingresos de la zona oriental por las regalías hidrocarburíferas, que son de carácter departamental. Esto provocó disgustos en el occidente porque también querían beneficios de la explotación de gas, tal como pasó con las regalías mineras, que beneficiaron a todo el país, sin importar si un departamento era productor o no (Barragán 2009).

⁵² Entró en vigencia el 4 de diciembre de 1991 y en 2002 fue reemplazada por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

⁵³ Aunque la coca no es una droga en sí misma, era utilizada, a través de un procedimiento químico, para la elaboración de pasta base de cocaína.

momento un nuevo tipo de sindicalismo en Bolivia que combinó las tradiciones organizativas de las poblaciones campesinas y la experiencia militante de los antiguos obreros” (Polet 2010:10). Las manifestaciones fueron comandadas por nuevos actores emergentes de los nuevos partidos políticos con tinte indígena y que cuestionaban la estructura del Estado actual. Uno de los más sobresalientes fue el líder cocalero Evo Morales.

Después, ante la falta de respuestas gubernamentales a las demandas de la población, la ola de protestas fue creciendo. Y por diversidad de temas relacionados con la defensa de los intereses nacionales sobre los extranjeros. Así, en 1999 se dio la defensa del agua. En ese entonces, el presidente Hugo Banzer autorizó la privatización del servicio de agua potable en Cochabamba en favor de la compañía Aguas del Tunari⁵⁴, compuesta por un consorcio de distintas empresas extranjeras y socios nacionales. El rechazo estalló en abril de 2000, en una protesta social denominada “la guerra del agua”, en la que falleció una persona y alrededor de 150 resultaron heridas (Perrault 2005). Los campesinos regantes y otras organizaciones sociales, entre ellas, fabriles y estudiantes, salieron a protestar a las calles y se posesionaron de espacios colectivos simbólicos. Para fortalecer la lucha, más adelante conformaron la Coordinadora Nacional de Defensa del Agua, un bloque corporativo fuerte que aglutinó varios sindicatos de Cochabamba.

Las manifestaciones fueron respaldadas por el movimiento campesino que realizó bloqueos de caminos en el altiplano boliviano que cerraron el acceso a las principales vías de comercio nacional e internacional. Las protestas fueron dirigidas por la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y su secretario ejecutivo, el aymara Felipe Quispe Huanca. Producto de la intensidad del conflicto, el presidente Banzer tuvo que retroceder en su medida (Webber 2013).

⁵⁴ Estaba conformada por la multinacional Betchel (27%), la española Abengoa S.A. (25%) y la norteamericana Edison. Los socios bolivianos eran Andrés Petricevich y Samuel Doria Medina. Estos dos dirigentes del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), un partido de centro izquierda.

Luego de esto, vinieron las protestas contra el “impuestazo”, decretado en el segundo mandato del presidente Sánchez de Lozada (2003). El “impuestazo” significaba un “impuesto al salario” que afectaba, sobre todo, a las clases medias, pensado por el gobierno para reducir el déficit fiscal que tenía el país a inicios del 2000. El rechazo popular a esta medida se expresó en un sangriento enfrentamiento en La Paz entre policías y militares que se desarrolló las jornadas del 12 y 13 de febrero de 2003. Los policías apoyaban el descontento de la población, mientras que los militares respaldaban al gobierno y a las condiciones privilegiadas que recibían en comparación con los policías. Como resultado de ese enfrentamiento entre fuerzas del orden fallecieron 30 personas, la mayoría policías y civiles, interceptados por grupos especializados de las Fuerzas Armadas que dispararon a quemarropa desde puntos estratégicos de la ciudad, en la jornada luctuosa de “febrero negro”. En este escenario, Sánchez de Lozada descartó la implementación del tributo y realizó cambios en su gabinete de ministros.

De igual forma, hubo un rechazo rotundo de la población a las reformas neoliberales dirigidas hacia el sector de los hidrocarburos. Esto porque, en un contexto en el que la industria encontró nuevos yacimientos, aumentó las reservas y se había desarrollado hasta convertir a Bolivia en una potencia gasífera regional, los beneficios que recibían las compañías petroleras afectaban los intereses de la sociedad.

Por ejemplo, las firmas privadas dedicadas a la comercialización de gasolinas y GLP, como Repsol y Petrobras, no pagaban impuestos por esa actividad (Servicio de Impuestos Nacionales, 2005)⁵⁵. Además, las empresas dedicadas a la exploración y explotación nunca declararon utilidades extraordinarias, que favorecían a las arcas estatales, porque argumentaban “elusión tributaria”, que es una forma de interpretación de la ley para no pagar tributos.

⁵⁵ Cabe aclarar que, después, de los cuestionamientos del país por esto, y cuando el bolsillo le apretó al gobierno, recién decidió crear el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD).

En cambio, el peso tributario lo enfrentó la población. Primero, los consumidores finales tenían que asumir de su bolsillo el pago de los impuestos que les correspondían a las empresas multinacionales en las distintas etapas de la cadena productiva (Mokrani 2010, 40)⁵⁶. Segundo, subió el precio la gasolina y diésel. Tercero, en un contexto de déficit fiscal, se crearon nuevos impuestos, uno al salario y otro al patrimonio (2003), pero al final, ambos fueron rechazados por la gente.

Además, Sánchez de Lozada y luego Banzer prometieron que con los beneficios de la capitalización se iba a otorgar un bono a los adultos mayores (Bonosol), inicialmente calculado en un pago anual de 248 dólares (unos 1.300 bolivianos). El dinero saldría de las utilidades generadas por todas las empresas capitalizadas y depositado en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), que era administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Sin embargo, en los hechos, las compañías nunca reportaron utilidades suficientes como para cubrir ese beneficio social⁵⁷, por lo cual, entre 1997 y 2002, sólo se lo pagó dos veces, la primera gracias a un préstamo internacional que hizo Sánchez de Lozada y la segunda, porque Banzer redujo considerablemente su valor, a 65 dólares (350 bolivianos). El resto del tiempo fue suspendido (Jemio 2006).

2.2 El momento de ruptura

En ese escenario de conflicto latente en Bolivia, lo que colmó la paciencia de un sector considerable de la población boliviana, especialmente del lado occidental del país y donde está la mayor cantidad de población pobre y sindicalmente organizada, fue el intento del

⁵⁶Se establecieron mecanismos técnicos para transferir al consumidor final los impuestos de las empresas. Como los precios del petróleo fluctuaban según el libre mercado y bajo parámetros de paridad de exportación, las refinerías en Bolivia (manejadas por Petrobras) compraban a precio internacional el petróleo para procesar la gasolina y el gas licuado de petróleo (GLP) para el mercado local, pero el valor se lo traspasaban al consumidor.

⁵⁷ Una de las razones por las que el FCC no tenía los fondos suficientes para pagar el Bonosol era que una de las capitalizadas, la aerolínea Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) fue desfalcada por sus capitalizadores y entró a la quiebra. La otra razón, fue porque las empresas petroleras no declaraban utilidades y en los hechos, nunca llegaron a pagar el impuesto a las utilidades extraordinarias (Surtax) (Delegación Presidencial de Revisión de la Capitalización, 2003).

presidente Sánchez de Lozada, durante su segundo mandato en 2003, de exportar gas boliviano a Estados Unidos (California) y México, a través de un puerto chileno⁵⁸. Esto, por un lado, debido a que se consideraba que el gas era el último recurso natural que tenía el país, y que no era posible que el gobierno “lo regale a otros países”, cuando en Bolivia había gente cocinando con leña (Perrault 2005). Por otro, por la disputa histórica entre Bolivia y Chile, luego de que este último invadiera en 1879 las costas bolivianas en el océano Pacífico, lo que derivó en la mediterraneidad nacional.

Ese descontento social acumulado finalmente explotó en la “Guerra del Gas” (2003), que fue una protesta social de gran magnitud, desarrollada en el altiplano de La Paz y en la ciudad de El Alto, la más pobre del país. Los manifestantes eran miembros de las juntas vecinales de El Alto, donde el 74% de los habitantes se autoidentifican como indígenas aymaras. Participaron además, juntas de vecinos de las laderas de los barrios paceños de Munaypata, Villa Victoria, Villa Fátima, vendedoras de mercados, estudiantes y jóvenes desempleados, coccaleros y campesinos de los Yungas de La Paz, miembros de comunidades aymaras del altiplano, como Achacachi, trabajadores mineros de Huanuni (Oruro) (Hylton y Thomson 2007, 9; Weber, 2013). A ellos se sumaron otros manifestantes en Oruro y Cochabamba.

Las nuevas demandas de reivindicación de la soberanía boliviana sobre el gas y la calificación de la venta del recurso como “un acto de traición a la Patria” se reflejaron en las pancartas de los sectores sociales movilizados, con alusiones que decían: “gas para los bolivianos”, “Industrialización, ya!”, “nacionalizar los hidrocarburos bajo control obrero colectivo”, “el gas es nuestro, recuperarlo es un deber”, “Por la defensa de nuestros recursos naturales, no a la venta de gas a Estados Unidos. Viva Bolivia” (ver anexos: Fotografía N.º2.1; N.º2.2; N.º2.3; N.º2.4; N.º2.5; N.º 2.6). En ese discurso, Sánchez de Lozada era un “vendepatria”⁵⁹,

⁵⁸ El negocio incluía la explotación del recurso desde el megacampo de Margarita (Tarija, sur de Bolivia), por parte del consorcio Pacific LNG (conformado por Repsol YPF, British Petroleum y British Gas) y ser transportado hacia la costa del pacífico para su transformación a líquido (licuefacción). Luego ser transportado en barcos metaneros hasta Norteamérica, donde nuevamente sería convertido a gas, a través de un proceso de regasificación de alta tecnología.

⁵⁹ Sin embargo, Sánchez de Lozada dice que ese calificativo no le corresponde. Y a través de un juego de

“un asesino” que debía estar “fuera de Bolivia” y los partidos políticos del Congreso eran “burgueses”, “sirvientes de las transnacionales” e “incapaces de gobernar” (La Razón, 2003; La Prensa, 2003).

Los sectores sociales configuraron un discurso en el que la industria del gas era pujante, pero que su explotación no benefició al Estado ni al pueblo boliviano. Hablaban que Sánchez de Lozada y los gobiernos de la “democracia pactada” “regalaron a las transnacionales extranjeras un valioso recurso que le pertenecía a todos los bolivianos” y así “despojaron al país de [su] patrimonio nacional y colectivo” (Comité de Defensa del Patrimonio Nacional, Manifiesto, 1996).

Por eso, era necesario el “fortalecimiento de YPFB” y la “refundación de YPFB”, para “recuperar” los yacimientos de hidrocarburos en beneficio del Estado y “recuperar” las plantas de refinación y almacenaje que fueron entregadas a las petroleras extranjeras en desmedro de los intereses estatales.

Así, el gas natural se constituyó en un elemento aglutinador de las masas populares porque era un recurso natural del territorio patrio. El gas natural se convirtió en un articulador de la “unidad nacional”, cuando se decía “el gas es de los bolivianos”, los bolivianos entendidos como un todo. El gas se convirtió en un unificador de la identidad nacional.

El gas y el petróleo contienen una carga emotiva muy fuerte en el imaginario colectivo boliviano. El gas representa “algo más” que una materia prima o un recurso físico. Es un “objeto con aura”, fetichizado por la fe y la cultura de la sociedad (Molina 2011, 14). Esta creencia se remonta a una tradición milenaria andina, de adoración colectiva a las montañas.

palabras, dijo: “En la capitalización no vendes nada. Tú pones tu empresa con su activo y su pasivo, y viene un socio estratégico y hace un aporte de capital. No vendimos nada. Toda la plata entró... Cómo voy a ser vendepatria si no he vendido nada” (Portal Bolivia.com, 4 de febrero de 2002).

Los recursos naturales y la tierra son sagrados, son como seres vivos (*la pachamama*) y, por eso, las culturas andinas rechazan toda forma de profanación posible.

En la memoria colectiva de la zona andina de Bolivia se recuerda el saqueo de las minas de Potosí por parte de España durante la colonia y la explotación de los indígenas en los socavones, así, como la apropiación indebida del guano y el salitre por parte de Chile en 1879, que privó al país de su acceso soberano al Océano Pacífico, y otras pérdidas territoriales con Brasil. Pero según Zabaleta (2008, 197), el sentimiento nacionalista boliviano y la conciencia de un Estado fuerte surgió después de la pérdida de la Guerra del Chaco (1932-1935), que fue una contienda bélica contra Paraguay a inicios del siglo XX, en defensa del petróleo que estaba en la frontera.

Para algunos especialistas, la Guerra del Chaco se convirtió en el episodio “más amargo” de la historia de Bolivia (Mesa 1999, 239), por la “violencia descarnada” de la derrota, por la “desintegración territorial”, por el débil sentimiento de identidad nacional existente y por una “dirigencia política irresponsable”, que llevó a “soldados mal entrenados al campo de batalla” (Dunkerley 2003, 52). Se calcula que unos 65.000 soldados perecieron en la contienda, la mayor parte de ellos, indígena y oriundos de la zona andina del país.

Un símbolo de ese nacionalismo emergente fue la creación de YPFB en 1936 sobre la base de la nacionalización de los activos bolivianos de la Standard Oil, acusada de traición a la Patria⁶⁰. Pero la transformación de las estructuras dominantes, que marcó lo “nacional-popular” (Zabaleta 1986; Hylton y Sinclair 2007) se materializó en la Revolución Nacional de 1952, que nacionalizó las minas controladas por la oligarquía liberal y reconoció los derechos de los sectores excluidos de la sociedad, a través del voto universal y la reforma agraria. Además, fomentó la proliferación de sindicatos, que además de otorgar la “ciudadanía

⁶⁰ Se dijo que durante el conflicto bélico la empresa estadounidense supuestamente sabotó muchas de las acciones del ejército boliviano en batalla, como el desabastecimiento de combustible, entre otros. Ésta la fue la primera nacionalización del petróleo en Bolivia. La segunda se dio en 1969, durante el gobierno de Alfredo Ovando, quien estatizó la Gulf Oil Company.

legítima” (García Linera 2008), eran los “intermediarios obligatorios” para procesar las demandas de tierras (Lavaub 1998, 32).

En un tiempo más reciente, en el contexto de la creciente ola de protestas sociales⁶¹ contra las políticas neoliberales y el constante saqueo, se reforzó la idea de que el gas es “el último recurso natural que tiene Bolivia para salir de la pobreza” (Perrault 2007) y, por eso, algunos sectores sociales buscan que sea aprovechado primero por los bolivianos y luego por los extranjeros. Y se cuestiona cualquier intento que esté en contra de este propósito⁶².

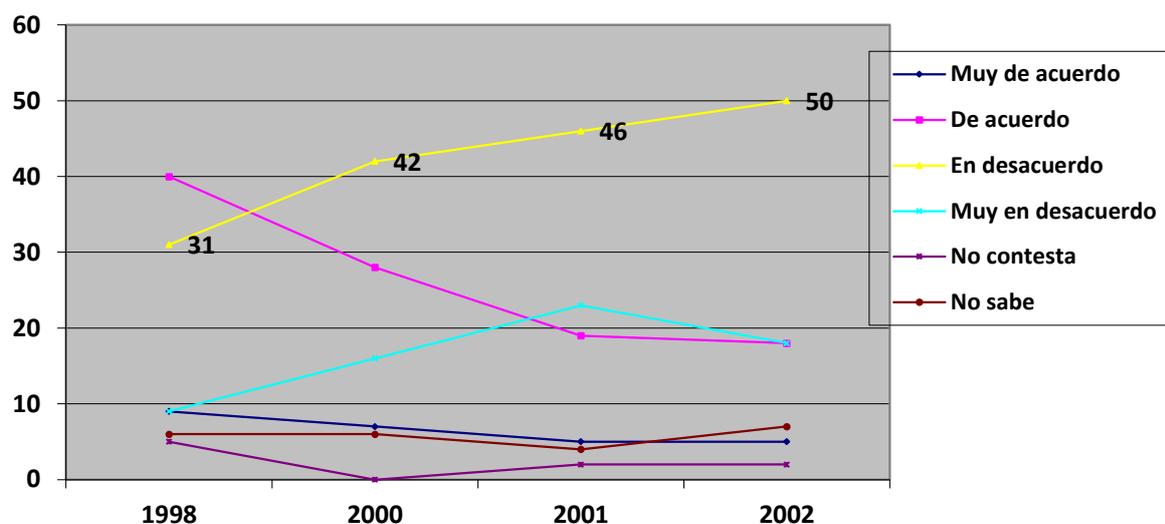
Los enfrentamientos suscitados en la “guerra del gas” derivaron en el fallecimiento de unas 60 personas y más de 200 heridas, cifras que no se habían visto antes en enfrentamientos en el contexto democrático boliviano. Por eso, este nivel de conflicto desencadenó en la dimisión obligada del presidente Sánchez de Lozada, quien tuvo que huir del país en un avión rumbo a Estados Unidos.

Así, quedó claro que la población no quería saber más de privatizaciones y que la propiedad de los recursos naturales debería estar en manos del Estado, tal como muchos lo aseguraron en una encuesta realizada en tanto en el área urbana como rural (Figuras N.º 3.1. y N.º 3.2.).

⁶¹ Webber calcula que las protestas pasaron de 968 en el periodo 1989-1993 a 1.364 huelgas y paros en 1997-2001 (Webber 2013: 151).

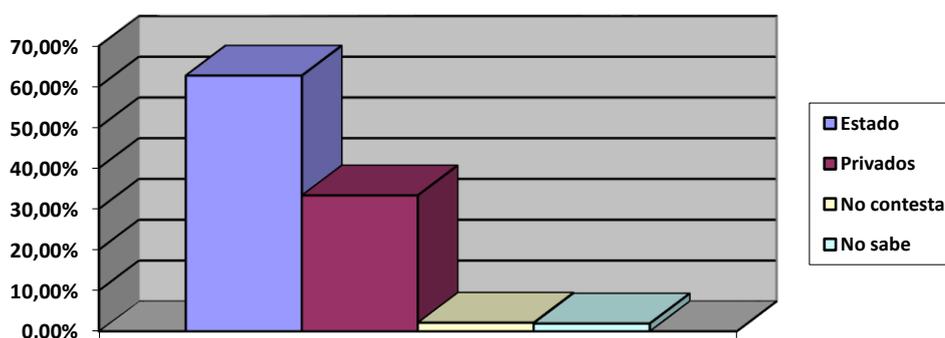
⁶² En un manifiesto “al pueblo de Bolivia”, el Comité de Defensa de Hidrocarburos del Gran Chaco”, ubicado en Tarija, principal poseedor de gas del país, sostuvo lo siguiente: “Los pobladores del Gran Chaco de Bolivia estamos unidos con Bolivia. No olvidamos que sangre boliviana y, ciertamente chaqueña, fue derramada para defender nuestros hidrocarburos en la Guerra del Chaco. Rechazamos vehementemente la actitud poco patriota de pequeños sectores de la población, vinculados a ciertos grupos financieros nacionales y extranjeros que buscan dividir a Bolivia, exclusivamente a favor de sus intereses egoístas” (La Razón, 2 de mayo de 2004). Esto en referencia a las divergencias entre la capital cercada, que era donde se tomaban las decisiones y recibían los beneficios de la explotación del recurso vía regalías, porque ellos estaban en contra de la nacionalización. En cambio, las provincias aledañas, como Villamontes, Caraparí y Yacuiba, que es donde se encuentran efectivamente los yacimientos, no recibían beneficios por el negocio. Y por eso, ellas apostaban por el retorno estatal del control sectorial.

Figura 3.1 Bolivia: ¿apoya las privatizaciones?
(en porcentaje)



Fuente: Latinobarómetro de las Américas (2002)

Figura 3.2 Bolivia: La propiedad del petróleo y el gas natural (1998)



Fuente: Latinobarómetro de las Américas (1998)

2.3 Debilidad y agotamiento de las ideas e instituciones vigentes

Luego de la implementación de los instrumentos de política neoliberal en el sector de los hidrocarburos en Bolivia, el momento siguiente no fue un espacio de simple ajuste técnico de primer orden en que el gobierno podía solucionar los problemas de manera práctica, tal como lo plantean Hall (1993) y Cashore y Howlett (2009). El caso boliviano evidencia que los cambios de primer orden en realidad es un momento de confrontación entre las ideas y las

instituciones vigentes y las nuevas, es un momento de tensión, donde está en juego la gobernabilidad de un país y el rumbo que se tomará en adelante.

Bolivia vivió una crisis de gobernabilidad en Bolivia, expresada en la acumulación de anomalías sociales y la incapacidad del gobierno de responder de manera eficiente y eficaz a las demandas populares, lo que conllevó a un quiebre en la relación Estado-sociedad (Camou, 2001). Pero el agotamiento y el descrédito de las instituciones formales e informales vinieron desde un poco antes de este colapso, como se pudo ver. Esto también se evidenció con el franco agotamiento de los partidos de la democracia pactada⁶³, cuyas sedes políticas fueron quemadas por los manifestantes durante las jornadas de protestas de octubre de 2003.

La caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, luego de un año y dos meses de mandato, junto a la caída de su política de gas son muestras visibles de debilidad de las instituciones formales. Asimismo, la quema de las sedes de los principales partidos políticos que formaron parte del ciclo de la “democracia pactada” por parte de los manifestantes que participaron en las jornadas de “la guerra del gas”, así como el retiro de apoyo de los partidos de la coalición gobernante (MIR y NFR) a Sánchez de Lozada, el momento cúlspide del conflicto, son expresiones simbólicas del colapso del sistema de pactos y acuerdos políticos.

En ese escenario, muchos de los grupos de interés que tenían amplio espacio de poder en el gobierno fueron desplazados. Los grupos económicos, principalmente, radicados en Santa Cruz, polo económico del país, se invisibilizaron. De igual manera, muchos funcionarios que acompañaron a Sánchez de Lozada huyeron del país, como su ministro de Defensa, Carlos Sánchez Berzaín.

⁶³ Los partidos políticos tradicionales estaban desgastados. La primera señal se registró en las elecciones generales de 2002, cuando ADN logró 3,4% de los votos y casi pierde su personería jurídica. En los comicios de 2005, el MNR cayó de un 22% que tenía en la elección anterior a 6,46% y, en el mismo sentido, NFR, que fue socio del MNR, descendió de 20% a 0,68%. ADN ya no volvió a presentar a elecciones generales.

Por su parte, varios directivos de YPF y del Ministerio de Hidrocarburos, que trabajaron de manera estrecha con las empresas petroleras durante la elaboración de la legislación sectorial, pasaron a trabajar para ellas, la mayoría se fue a trabajar a Petrobras (Tabla N.º 3.2.), que fue una de las más beneficiadas con el proceso de capitalización, ya que asumió el control del campo de hidrocarburos más grande del país (San Alberto), se hizo cargo del principal contrato de exportación de gas natural dirigido a Brasil y tramitaba el traspaso de las principales refinerías y surtidores del territorio nacional.

Con el debilitamiento de las instituciones, los sectores sociales movilizados plantearon el impulso de nuevos instrumentos que definan una nueva relación Estado-sociedad. Así impulsaron la “agenda de octubre” con tres puntos que debían ser atendidos por el gobierno del vicepresidente Carlos Mesa, quien se distanció de Sánchez de Lozada, para lograr la gobernabilidad del país. Eran: 1) convocatoria a un referéndum vinculante sobre el gas, para que sea el pueblo el que defina su destino; 2) una nueva Ley de Hidrocarburos, que revise la capitalización e impulse el fortalecimiento de YPF; 3) la convocatoria a una Asamblea Constituyente para que modifique las estructuras excluyentes y redistribuya el poder político en el país (Arrarás y Deheza, 2005).

Tabla 3.2 Funcionarios estatales de Bolivia que pasaron a las petroleras

Nombre	Cargo en el Estado	Empresa a la que pasó
Hugo Peredo	Subsecretario de Hidrocarburos /Directivo de YPF	Petrobras
Arturo Castaños	Presidente de YPF	Petrobras
Carlos Alberto López	Viceministro de Hidrocarburos (2001-2002)	Petrolera Chaco Cámara Americana Cámara de Hidrocarburos
Herbert Müller	Ministro de Hidrocarburos y también ministro de Hacienda.	Petrolera francesa Total

Fuente: Datos de la Delegación de Revisión de la Capitalización (2003); Rada (2003).

La idea de “revisar la capitalización” y, por tanto, la política extractiva neoliberal, e “impulsar el fortalecimiento de YPF” manifiestan un evidente cambio en el discurso, que pone en pie

el surgimiento de ideas nacionalistas con miras a potenciar nuevamente el rol del Estado y, a través de su símbolo más visible: YPFB.

El primer paso hacia el cambio empezó con la promulgación de una nueva Constitución Política del Estado en 2004, que rearticuló las relaciones políticas y sociales en el país. Por un lado, eliminó el monopolio de la representación que tenían los partidos políticos y autorizó a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas a participar en igualdad de condiciones en las elecciones (Ley 2631, 2004) y, por tanto, tener mayor posibilidad de incidencia política. Por otro, convirtió a Bolivia en un “Estado social y democrático de derecho” y abrió “la era de la democracia participativa” (Ballivián 2008, 156-157), que suponía ir hacia una democracia que iba más allá del voto tradicional, con la incorporación del Referéndum, la Asamblea Constituyente y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas⁶⁴.

Solo quedaba pendiente la nueva Ley de Hidrocarburos, pero el presidente Carlos Mesa se negó a aprobarla. No estaba de acuerdo con el pedido de los sectores sociales de ir hacia una “nacionalización”. Entonces, por fuerza de la presión social y la disputa con los sectores oligárquicos de Santa Cruz, tuvo que renunciar. Frente a ese escenario, el Congreso Nacional aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos en 2005, con la activa participación del dirigente cocalero y diputado nacional Evo Morales, quien se postuló a las elecciones con el fin de implementar cambios profundos en Bolivia orientados al fortalecimiento del Estado.

3. La elección de Evo Morales

La confrontación de ideas e instituciones, vigentes y nuevas, impulsó la llegada del indígena aymara Evo Morales al gobierno en 2005, aunque su participación en política ya tenía cierta data. En la década de los noventa, Morales vivía en Cochabamba, ciudad a donde había emigrado en 1970, luego de la crisis del agro en Oruro, su tierra natal. El dirigente era el líder

⁶⁴ Esta última incluyó principios de género, como requisito “una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres en todas las candidaturas para los cargos con representación popular, con la debida alternancia” (Ley 2771, 2004).

de la Confederación de Trabajadores del Trópico de Cochabamba, uno de los principales sindicatos de cocaleros del departamento.

Por ese entonces, su organización gremial constituyó un partido político, el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), gracias al impulso electoral que dio la Ley de Participación Popular para la elección de nuevos líderes. Este partido, en alianza con el partido de izquierda Movimiento Al Socialismo (MAS), postuló la candidatura de Morales al Congreso. Y debido a su discurso contestatario a la capitalización de las empresas del Estado, Morales ganó la representación departamental por Cochabamba en las elecciones de 1997 con un respaldo del 70%.

Pero la visibilidad nacional la adquirió con su participación en las manifestaciones en defensa de la coca y el agua en los años 2000, las cuales prepararon su candidatura presidencial de 2002, cuando tuvo un amplio apoyo popular. En estos comicios, Morales obtuvo el 20,9% del apoyo nacional y estuvo a menos de dos puntos del ganador, Sánchez de Lozada, en su segundo y último gobierno (2002-2003).

Sin embargo, aunque Morales perdió los comicios presidenciales de entonces, el MAS-IPSP - que luego se llamó solamente MAS- consiguió un importante respaldo político en el país y logró ampliar su bastión político, de Cochabamba hacia otros departamentos con fuerte presencia indígena, como La Paz, Oruro y Potosí. Y logró este crecimiento ya que se logró posicionar como un “partido político étnico”, porque su plataforma electoral incluía demandas de naturaleza étnica y cultural” (Lee Van Cott 2005, 3). Y aunque no tenía un perfil ideológico definido, se asumió así mismo como “una prolongación política de un movimiento campesino” (Polet 2010, 14), con una “agenda nacionalista etnizada” (Polet 2010, 14), basada

en la descolonización propuesta por el katarismo y que hacen referencia a la memoria larga, mediana y corta de las luchas indígenas (Stefanoni 2010 y Chávez 2010)⁶⁵.

El MAS se articuló políticamente a partir de las juntas vecinales, federaciones de mercados, comerciantes y organizaciones sociales, que eran la base social de otro partido político que impulsaba un modelo endógeno en Bolivia, Conciencia de Patria (CONDEPA), el cual desapareció tras la extinción de su líder Carlos Palenque⁶⁶ y porque sólo tenía un carácter regional centrado en el occidente del país (Andria 2006; Pachano 2006).

Pero el crecimiento del MAS no es casual. Se dio en un momento en el que convergieron el fortalecimiento de los movimientos sociales en Bolivia, la “declinación de las identidades de clase” y la descomposición del sistema de partidos (Polet 2010). Por eso, algunos analistas políticos consideran que las protestas sociales del año 2000 permitieron “reconfigurar el sistema político boliviano” y dar paso a dos candidaturas antisistema, el MAS de Evo Morales y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) del dirigente aymara Felipe Quispe Huanca, quien lideró los bloqueos de caminos en el altiplano (Mayorga 2007; Pachano 2006).

En ese contexto nacional favorable y en un escenario político internacional de cambios orientados hacia el llamado “giro hacia la izquierda” latinoamericano y la elección de presidentes progresistas (Levitsky y Roberts 2011; Murray et al 2011), Evo Morales volvió a postular a la presidencia de Bolivia y ganó la contienda electoral con el 53,7%, porcentaje considerado histórico en el país, tomando en cuenta que durante los años 1990 los presidentes no superaban el 30% de apoyo ciudadano y los partidos políticos tenían que hacer pactos en el Congreso para la elección del presidente.

⁶⁵ El MAS recuperó en su discurso los aportes de intelectuales de izquierda sumado a una reivindicación étnica, para dar paso a un “nacionalismo plebeyo parcialmente etnitizado” en 2006 y así llenar el “espacio vacío del nacionalismo” que dejó el MNR por su giro neoliberal en los noventa (Stefanoni 2010, 34-36).

⁶⁶ Algo similar a CONDEPA pasó con Unidad Cívica Solidaridad (UCS) que tenía base en el oriente boliviano y su líder era Max Fernández.

De esa manera, Morales se convirtió en el primer indígena en llegar a la Presidencia de Bolivia⁶⁷, un país considerado de mayoría indígena, según el Censo de 2001. Y justamente en ese sentido, la figura de este líder sindical personificaba “la autorepresentación” del indígena; la posibilidad de que tenía el indígena de votar por uno de su misma condición y ya no por un blancoide-mestizo que represente sus intereses y demandas (Stefanoni 2010). Por eso, la ascensión de Morales simbolizaba también “la ruptura de un imaginario” histórico que estaba “restringido a la sub-alternidad de los indígenas” (García Linera 2010 188) y que ahora se convertía en una ventana de múltiples posibilidades para la transformación en Bolivia⁶⁸.

Morales asumió un fuerte discurso nacionalista de izquierda bajo la influencia del nacionalismo revolucionario de 1952, la lucha contra la oligarquía minera de la época (Mayorga 2010) y al rol determinante que jugó el indigenismo comunitario en ese momento (Stefanoni 2010). Su desprecio a lo extranjero deriva de su formación sindical antiimperialista y su rechazo a las políticas de erradicación forzosa de hoja de coca (Mayorga, 2009,117). Su nacionalismo cuestiona “el sometimiento” de Bolivia a las transnacionales y a Estados Unidos (Stefanoni 2010, 7-8). Por eso, en sus discursos postula la nacionalización de los recursos naturales como el camino para “superar el Estado mendigo”, a través de “la reapropiación del territorio, de la patria y de Bolivia”, para reconstituir “la soberanía y la dignidad estatal”, para convertir al Estado en un “Estado del pueblo, soberano, poderoso, unitario” (Burbano 2010,14).

Sus ideas nacionalistas también fueron influenciadas por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, otro crítico de Estados Unidos y con quien mantenía una relación muy estrecha

⁶⁷ No obstante, otros indígenas ya tocaron el poder. Víctor Hugo Cárdenas, del desaparecido movimiento katarista, se convirtió en Vicepresidente del país por invitación de Sánchez de Lozada durante la gestión (1994-1997). En esa misma época, Remedios Loza de Conciencia de Patria (Condepa) fue la primera mujer de pollera en ser diputada nacional.

⁶⁸ Las expectativas fueron mayores para los sectores postergados para el país, ya que al igual que el MAS, el MIP –de posición mucho más radical en cuanto a la demanda indígena y su deseo de volver al Tawantisyu– logró un apoyo popular nacional del 6% y participación en el Congreso Nacional.

(Opinión 2013). Morales admiraba a Chávez, quien impulsó políticas nacionalistas en el sector extractivo⁶⁹. Ambos coincidían en plantear un “nuevo eje del centro político” (Arditti 2010,13), un nuevo centro de referencia, un nuevo paradigma para la política latinoamericana, con una dimensión cultural, que reconfigure el esquema cognitivo de la sociedad, basado en las representaciones del periodo neoliberal, que otorgaban predominancia al mercado, a otro que devuelva un rol estratégico al Estado, retome las demandas de sectores excluidos y asuma una postura crítica a las directrices de los organismos financieros internacionales (Arditti 2010, 8). Se dice que Chávez financió la campaña de Morales, pero él lo negó.

4. Nivel sistémico: posicionamiento de las nuevas ideas nacionalistas

4.1 Nuevos objetivos nacionales

La llegada de Morales al poder permitió introducir nuevos objetivos políticos a la agenda nacional boliviana, muy distintos de lo que estaban vigentes anteriormente, como la “soberanía”, “la dignidad”, la “productividad” para “vivir bien”, que fueron planteados en su programa electoral, “Bolivia Digna, Soberana, Productiva para Vivir Bien (2006-2010)” (MAS-IPSP 2005). Estos objetivos son los nuevos fundamentos para la “reconstitución del país” y así superar el “largo periodo de imposición y colonialismo, profundizado por las medidas neoliberales vigentes por 20 años” y que “hicieron perder la visión de país, y, fundamentalmente, la apreciación del valor de las personas y de los pueblos, su relación armónica con la naturaleza y la fuerza que tiene la relación comunitaria” (Villegas 2006, 1) (Ver Anexos).

La soberanía era uno de los más importantes, porque era el eje central en el desarrollo del nuevo país. El gobierno de Morales hablaba de la necesidad de “recuperar la soberanía nacional” en Bolivia. Y esto suponía “fundamentalmente... un acto de libertad...”, “de

⁶⁹ Sin embargo, ambos mandatarios también tenían diferencias en sus discursos. 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.

recuperación de la capacidad de decidir”, “de tomar decisiones propias y autónomas, a partir de necesidades, perspectivas e identidades”, “sin injerencia externa y comprometida con el desarrollo nacional”, “de autogobierno, de autodeterminación de los pueblos” (PND 2006,13-14 y 19).

Así, la recuperación de la capacidad de decidir se convirtió en “un valor nacional sustancial para la construcción de un patrón de desarrollo”, que permitía “construir un país cohesionado socialmente y solidario, basado en la convivencia y la paz” que impacte en la reducción de la pobreza, la desnutrición, en la esperanza de vida, en la generación de empleo y en la erradicación de la corrupción”. “Sin la recuperación de esta facultad”, según el gobierno, “no era posible establecer nuevas pautas y dimensiones de desarrollo” en Bolivia (PND 2006,13-14).

La soberanía estaba vinculada a la dignidad nacional, como otro valor supremo al que apuntaba el gobierno de Morales. Un país digno era aquel que miraba en su interior y eliminaba “toda forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación”, con el fin de que sus habitantes “ejercen plenamente sus derechos sociales, políticos, culturales y económicos”, en solidaridad y reciprocidad (PND 2006,19).

A su vez, la soberanía y la dignidad se articulaban e integraban con otro eje fundamental del modelo de desarrollo propuesto por Morales: el “vivir bien”. Era una filosofía andina, planteada originalmente por los pueblos ancestrales sobre la base de la solidaridad y la complementariedad comunitaria. El “vivir bien” no era igual a vivir mejor, propuesto por la modernidad de occidente. Tenía una diferencia sustancial: “el vivir mejor occidental hacía que otros vivan peor, que unos se aprovechen de otros”. Era una filosofía más individual, oligárquica y centrada únicamente en la persona.

En cambio, el “vivir bien” o *suma qamaña* (en idioma aymara), impulsado por el presidente Morales, suponía una relación de igualdad y justicia, sin explotados ni explotadores, sin marginados ni marginadores, sin excluidos ni personas que excluyan. “Vivir bien” significaba vivir en “comunidad, colectividad, solidaridad y en complementariedad entre todos”, vivir

“sin asimetrías de poder” (PND 2006, 4, 10), respetando al otro sin discriminación ni sometimiento (Choquehuanca 2010)⁷⁰.

El “vivir bien” estaba basado en toda una lógica “holística, integral, radical, acumulativa”, que superaba la simple concepción “lineal y secuencial del progreso” occidental (PND 2006,10). En el “vivir bien” lo importante “no es el ser humano (como plantea el socialismo) ni el dinero (como postula el capitalismo), sino la vida. Se pretende buscar una vida más sencilla” (Choquehuanca 2010). Esta sencillez se expresa en vivir una vida en armonía con la naturaleza, la Madre Tierra (*pachamama*) y todo lo que rodea al ser humano. Por eso, finalmente, el “vivir la bien” es la “demanda de humanización del desarrollo”, que lo convierte en un “proceso colectivo de decisión y acción” y que recupera la memoria social de la población (PND 2006,10-11).

En términos más específicos, este “vivir bien” supone orientar a Bolivia hacia un rol productivo, reflejado en el cambio del patrón de desarrollo basado primordialmente en la explotación de materias primas no renovables, como “requisito para revertir la desigualdad y la exclusión” generada históricamente (PND 2006, introducción:7).

En ese sentido, los nuevos objetivos gubernamentales se orientan “hacia construir una sociedad y un Estado en el que los bolivianos y las bolivianas ‘vivan bien’”. Se busca que Bolivia se convierta en “la Casa Común, digna y soberana, en la que se desarrolla una concepción cosmocéntrica, holística” que “privilegia el vivir en comunidad con el disfrute de los bienes materiales, espirituales y afectivos generados por la sociedad y el Estado” (PND 2006,19).

⁷⁰ Albó (2009) asegura que ésta no es una traducción correcta del aymara, sino que en realidad *suma qamaña* es “saber convivir, apoyarse los unos a los otros”, donde nadie está por encima de nadie.

Para alcanzar esos objetivos sistémicos o de tercer orden de política, el gobierno de Evo Morales se planteó varios medios, entre ellos, la reforma del Estado. Para el MAS, el Estado “es la potencia transformadora del cambio” (PND 2006, 14). Por lo que, un nuevo Estado, un Estado fuerte y descolonizado es el único que puede permitir viabilizar el “vivir bien” en Bolivia. Descolonizar supone “desmontar los mecanismos de dominación, exclusión étnica, racismo y hegemonía, mistificados por la modernización liberal y neoliberal de segmentos de la sociedad”. Descolonizar es “aceptar las prácticas políticas de los pueblos sometidos y excluidos”, y “reconocer las economías de los pueblos agrarios y nómadas junto a las comunidades urbanas” (PND 2006, 14).

Así, un “Estado descolonizado” es aquel capaz de “desmontar” “desde sus mismas estructuras, prácticas y discursos” los “dispositivos económicos, políticos, culturales, coloniales y neoliberales que lo sustentan” y que fueron “erigidos por la cultura dominante” y que aún prevalecen “en la mente de las personas, a través de la práctica social e individual” (PND, Introducción, 2006, 7).

Visto así, el desmontaje del colonialismo era importante porque “la dominación colonial” (Stefanoni 2009) invisibilizó por siglos a los pueblos indígenas originarios que, para el gobierno, constituían “la fuerza motriz del Estado” (García Linera, discurso, 2009). Y por otro, porque el neoliberalismo “saqueó los recursos naturales de la Patria” sin beneficiar al pueblo boliviano (Morales, discurso, 2006).

4.2 Nuevos instrumentos formales en el sistema de gobernanza jerárquico

Además de los objetivos generales, otro aspecto que también cambió en esencia en Bolivia desde la presidencia de Evo Morales es el sistema de gobernanza, que pasó de ser cooperativo y horizontal, marcado por la alianzas de la “democracia pactada”, a otro de tipo jerárquico, con predominio del Estado, y que impulsa nuevos tipos de instrumentos que difieren en esencia de los del paradigma anterior. Los instrumentos neoliberales no lograron institucionalizarse en el tiempo y fueron sustituidos por otros.

Reforma del Estado

La base para la consecución de los nuevos objetivos sistémicos y el camino para materializarlos en una reforma del Estado empezó con la reforma constitucional de 2004, que permitió la incorporación de dos figuras institucionales en el escenario político boliviano: el referéndum y la Asamblea Constituyente, dos mecanismos que posibilitaron avanzar hacia una democracia más allá del voto⁷¹ y abrieron “la era de la democracia participativa en Bolivia” (Ballivián 2008,156-157).

El referéndum del gas, celebrado el 18 de julio de 2004, fue el primer instrumento en materializar los objetivos de soberanía nacional. Hablaba de “recuperar de la propiedad de los hidrocarburos” por parte del “Estado boliviano” y “refundar” la petrolera estatal YPFB. Pero lo más importante, convertir al gas de materia prima en “un recurso estratégico” que permita alcanzar la “soberanía” nacional, y que Bolivia pueda obtener otro de sus anhelos históricos: “soberanía” en las costas del Pacífico⁷² (Ver Anexos).

Aunque el referéndum fue convocado por el ex presidente Carlos Mesa, vía Decreto Supremo 27449, del 13 de marzo de 2004, varias de sus cinco preguntas fueron diseñadas en colaboración con Evo Morales, quien para entonces era el líder de la oposición en el Congreso. El líder cocalero exigía poner explícitamente la palabra “nacionalización de los hidrocarburos”, pero Mesa sólo aceptó poner la frase “recuperación de la propiedad” del recurso⁷³. Como resultado del proceso, las cinco preguntas consiguieron un amplio respaldo

⁷¹ La Constitución incluyó también la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, que introdujo principios de género en las elecciones, como requisito “una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres en todas las candidaturas para los cargos con representación popular, con la debida alternancia” (Ley 2771, 2004).

⁷² Este planteamiento se dio también en el contexto de que Chile enfrentaba un déficit de energía muy grande y requería gas natural para atender su demanda. Argentina era su principal proveedor, pero debido a los problemas que enfrentaba ese país al inicio de los años 2000, Chile tuvo que optar por importar LNG de otras naciones más alejadas.

⁷³ Aruquipa, Guillermo (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en conversación con la autora en La Paz, junio de 2014.

de la población. Todas lograron el “SÍ” con más del 50% de los votos y la segunda pregunta, referida a la recuperación de la propiedad estatal, obtuvo el respaldo del 82% de la población. Cuando Evo Morales llegó al poder utilizó el gran respaldo popular que tuvo este referéndum para la formulación de su política nacionalista extractiva.

Morales se valió también de la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar el Estado en Bolivia. Este cónclave se instaló durante agosto de 2006 y diciembre de 2007 y su trabajo, finalmente, derivó en la aprobación de una nueva Carta Magna en 2009, la cual fue avalada por la población a través de un referéndum.

El nuevo texto constitucional materializa el nuevo paradigma nacionalista boliviano y la transformación del Estado. Crea un Estado Plurinacional, que reconoce la diversidad de naciones, pueblos indígenas originarios, campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas que lo integran⁷⁴. Reconoce su “autodeterminación, autonomía, autogobierno, cultura e identidad”, basadas en sus prácticas de solidaridad, complementariedad y “la igualdad de oportunidades” para “vivir bien” (CPE 2009). El “vivir bien” se constituye en un principio ético-moral para el Estado, el cual debe orientar sus acciones hacia la

unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales (CPE 2009, artículo 8).

Asimismo, la Constitución admite una nueva organización político-administrativa y territorial, que da lugar a las autonomías departamentales, municipales e indígenas y define una serie de competencias compartidas y diferenciadas. Ratifica los mecanismos de

⁷⁴ Constitución reconoce 36 naciones y pueblos indígena originarios en Bolivia. Ellos son: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu`we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawayaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco (Art. 5).

democracia participativa y representativa e incorpora la democracia comunal, propia de los pueblos con tradición milenaria.

Crea un régimen económico plural --que para algunos es más “post-liberal que anti-neoliberal” (Arditti 2010)⁷⁵—, basado en un “Modelo Nacional Productivo” (García Linera, 2009) – que contempla una nueva configuración de fuerzas económicas en el país y en la que ahora manda el Estado, y actúa en asociación con los medianos y pequeños productores urbanos y rurales.

La Constitución señala, en su artículo 138, que el Estado aprovechará los recursos naturales renovables (agua, aire, suelo, bosques y biodiversidad) y los no renovables (hidrocarburos y minería) y que, en ese sentido, el “vivir bien” se basará en la redistribución equitativa de los recursos económicos generados por esta actividad y así eliminar las desigualdades (CPE 2009, artículo 313). Además señala que respetará el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa (CPE 2009, artículo 352).

En cuanto al régimen de hidrocarburos, la Carta Magna ratifica la propiedad estatal y advierte que “ningún contrato, acuerdo o convenio, de forma, directa o indirecta, tácita o expresa, podrá vulnerar total o parcialmente” este precepto, ya que la transgresión será entendida como un “delito de traición a la patria” (CPE 2009).

⁷⁵ Arditti señala que la política post-liberal da cuenta que la política liberal continua vigente, pero contempla algo nuevo que no puede ser contenido dentro de esa forma liberal (Arditti 2010,16). “La ola actual de la política de izquierda todavía se inspira en el imaginario socialista, ya sea en sus orientaciones culturales, la preocupación por dar respuesta a demandas distributivas o la reivindicación general de la dignidad quienes han sido excluidos por ser pobres, indígenas o mujeres. Pero a diferencia de sus predecesores leninistas, esta izquierda tiende a exigir la igualdad sin necesariamente abolir el capitalismo, el comercio internacional o la ciudadanía liberal” (Arditti 2010,17). En ese sentido, dice, los gobiernos de la izquierda contemporánea son más post-liberales que antiliberales.

Adicionalmente es importante mencionar que en la nueva Constitución quedó establecido que la firma de nuevos contratos referidos a la explotación de riquezas nacionales, como los hidrocarburos o la minería, tienen que ser necesariamente homologados por la Asamblea Plurinacional antes de entrar en vigencia y tengan legalidad en el marco normativo boliviano⁷⁶. Sin embargo, este proceso no les agrada mucho a las compañías petroleras por la “politización que implica”⁷⁷.

En consistencia con los instrumentos de reforma del Estado, la administración del MAS formuló el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia Digna, Soberana, Productiva para Vivir Bien”, con el que inició el “desmontaje del colonialismo y el neoliberalismo” y dio paso al retorno del país a la planificación de la economía luego de 23 años de ausencia (Villegas, 2006:2). En este instrumento se establecieron las bases conceptuales de los nuevos objetivos de la política nacionalista de Evo Morales.

Y para alcanzar las metas, se reforzó la estructura institucional con la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006), como un instrumento sustantivo de organización, para coordinar y definir políticas que fortalezcan el rol del Estado “como actor económico, productivo y financiero para la redistribución equitativa de la riqueza” (DS 29894, 2006). Adicionalmente, se impulsó la creación de 33 empresas públicas para asumir un rol activo en la economía (Ley 466, 2013).

Consultas ciudadanas, referéndums y plebiscitos

Uno de los factores que posibilitaron que Evo Morales pueda impulsar la reforma del Estado en Bolivia fue la fortaleza institucional del líder al momento de tomar sus decisiones. Los resultados de las elecciones de 2005 y el masivo apoyo del 53,7% de la población le

⁷⁶ Entrevista con informante vinculado al sector de hidrocarburos que prefiere el anonimato, realizada en septiembre de 2014.

⁷⁷ Magela, José (Presidente de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos; Presidente de British Gas). En conversación con la autora el 22 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

permitieron ratificar su liderazgo en el occidente del país e incluso expandirse a Chuquisaca, con lo cual el MAS logró presencia en cinco de los nueve departamentos. Su victoria le dio mayoría y fuerza política en la Cámara de Diputados, donde obtuvo 72 de los 130 escaños disponibles, que lo ponían por encima de las fuerzas opositoras de Podemos (43), Unidad Nacional (8) y MNR (7) y facilitaban su gestión.

Con el tiempo, el presidente convocó a una serie de consultas populares en donde se midió su respaldo popular que cada vez fue creciendo. En las elecciones de 2006, para assembleístas constituyentes, el MAS logró el 50,7% del respaldo popular y contó con 137 de los 255 assembleístas elegidos, por encima de Podemos, que era la segunda fuerza política, tenía 60 representantes y las otras 23 organizaciones restantes, cuatro miembros. De igual manera, en el referéndum nacional por las autonomías departamentales, en el cual el gobierno impulsaba el “No”, su posición logró el 57,58% de respaldo del electorado, lo cual se tradujo en un tácito apoyo al presidente y a sus políticas.

Morales también salió victorioso del referéndum revocatorio de mandato, celebrado en 2008, cuando obtuvo una histórica votación a favor del 67,41%, con lo cual superó de lejos el porcentaje con el cual llegó al gobierno. Su liderazgo, fuerza política y propuesta de reforma hacia el nacionalismo en Bolivia también se consolidaron con el masivo respaldo popular al proyecto de nueva constitución política que planteó el MAS en la consulta de 2009, cuando el “Sí” venció con el 61,43% (CNE 2010; Vicepresidencia de Bolivia 2010).

Sin embargo, es pertinente destacar que al principio de su mandato, su talón de Aquiles fue el Senado Nacional⁷⁸, donde tenía minoría, debido a que no logró vencer en los otros

⁷⁸ El Congreso de Bolivia tenía entonces dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. En la primera, el MAS tenía mayoría, pero en la segunda, no.

departamentos que territorialmente aportaban escaños⁷⁹. Por eso, de los 27 curules, el MAS tenía 12, mientras que la oposición controlaba 15: Podemos (13), UN (1) y MNR (1). En la Asamblea Constituyente también le pasó algo similar. El MAS era la principal fuerza política, pero pese a los números, no tenía los dos tercios necesarios para aprobar por sí solo una nueva constitución. Por este motivo, tuvo que realizar acuerdos con partidos pequeños y regionales que le concedan su respaldo. La versión elaborada del texto constitucional fue observada por la oposición, por lo que la versión final fue finalmente revisada en el Congreso y luego llevada a consulta popular (Velasco 2011, 109).

Pero pese al bloqueo legislativo a las propuestas del MAS, los contundentes y constantes resultados electorales a su favor le dieron legitimidad y respaldo a su gobierno, lo cual se interpretó también como respaldo a sus políticas. Todos estos antecedentes orientaron el desempeño de la administración de Morales hacia un modo de gobernanza jerárquico (Kooiman 2002), centralizado en el Estado y personificado en la figura del presidente, y que derivaron en un estilo de gobierno centralista burocrático (Pierre y Peters 2000). Así, que muchas de las decisiones importantes del proceso de cambio rumbo al nacionalismo, especialmente al inicio de su gestión, se las asumió por decreto supremo, un instrumento de autoridad que entraba en vigencia a sola firma del presidente y del gabinete de ministros (CPE 2004; 2009).

4.3 Nuevos instrumentos informales

Los instrumentos informales de política también cambiaron. Ya no eran los grupos de interés conformados por empresas nacionales y extranjeras ni funcionarios técnicos vinculados a consultoras internacionales u organismos de financiamiento externo. Esto evidencia un cambio profundo en el paradigma político boliviano.

⁷⁹ Según el sistema de elección, si un partido político ganaba por mayoría en un departamento, tenía derecho a tener tres representantes en el Senado. Pero, a diferencia de los diputados, éstos no eran elegidos democráticamente por la población, sino nominados por el partido político (Velasco 2011, 95).

Equipos de trabajo con tinte “político”

Para facilitar el diseño y formulación de los nuevos instrumentos de política orientadas hacia el nacionalismo, bajo una “lógica de lo adecuado colectiva”, Morales nombró como sus más estrechos colaboradores en el gabinete ministerial a dirigentes sociales, docentes universitarios, intelectuales de izquierda y funcionarios de organizaciones no gubernamentales que tenían posiciones críticas a las reformas neoliberales implementadas en Bolivia. Uno de ellos fue David Choquehuanca, un aymara que dirigía la ONG Fundación Aclo y que se convirtió en el primer canciller del país descendiente de un pueblo originario. De la misma manera, Camisira Rodríguez, dirigente de las trabajadoras del hogar, pasó de las labores de casa y el sindicalismo a regir el Ministerio de Justicia, y Abel Mamami, de defender a las juntas vecinales de El Alto a liderar el Ministerio de Medioambiente y Agua (Ver Anexos).

En el despacho de Hidrocarburos y Energía, Morales posesionó a Andrés Soliz Rada, (2006), un ex legislador de CONDEPA, crítico de la capitalización y de la geopolítica brasileña. Después le siguieron, Carlos Villegas (docente universitario e investigador de izquierda) (2006-2008); Saúl Ávalos (dirigente social de Santa Cruz) (2008-2009); Óscar Coca (dirigente social de Cochabamba) (2009-2010) y Fernando Vincenti (dirigente social de Santa Cruz) (2010-2011). En adelante, eligió una tanda de autoridades más técnicas José Luis Gutiérrez (2011-2012); Juan José Sosa Soruco (2012-2015) y Luis Alberto Sánchez (2015-2016) (MHE, memorias institucionales, 2008; 2010; 2015; 2016).

En la presidencia de la petrolera estatal YPFB, cuya posición también fue tomada en cuenta en las decisiones del gabinete de ministros (Ramírez, 2014), también se designó a técnicos y dirigentes que coincidían con la visión nacionalista de Evo Morales, como Jorge Alvarado (técnico y ex diputado del MAS por Cochabamba) (2006); Juan Carlos Ortiz (técnico independiente de Santa Cruz) (2006-2007); Manuel Morales Olivera (hijo del dirigente masista Manuel Morales) (2007); Guillermo Aruquipa (asesor de movimientos sociales)

(2007-2008); Santos Ramírez (dirigente social y ex diputado del MAS por Potosí) (2008-2009); Carlos Villegas (2009-2015) y Guillermo Achá (2015-2016)⁸⁰.

Sin embargo, por tener el control sobre el sector y contar con gente de confianza en esos puestos clave de toma de decisiones, algunas las designaciones en YPF se asumieron con criterios políticos antes que técnicos. Esto vulneró los estatutos de la compañía, que en su artículo 24, sostenía claramente que el presidente ejecutivo de la empresa tenía que ser “un profesional de probada experiencia no menor a diez años y tener reconocida capacidad ejecutiva” (DS 28324, 2005). Y la titularidad en el cargo debía ser definida de una terna legislativa elevada a consideración del Presidente de la República, pero en los hechos no se cumplió este procedimiento y durante los diez años de gobierno, YPF sólo tuvo presidentes ejecutivos interinos.

En el transcurso del tiempo, también se evidenciaron distintas posiciones de los actores respecto al proceso nacionalizador. Un grupo, dirigido por el ex ministro Andrés Soliz Rada, promovía un nacionalismo tradicional, más ortodoxo y radical. Mientras que el vicepresidente de la República, Álvaro García Linera, y el ex ministro Carlos Villegas, planteaban una versión más moderada y conciliadora del proceso, de acercamiento a las compañías petroleras y a los países compradores de gas. Al final de cuentas, se impuso esta segunda corriente.

Rendición de cuentas, cercos políticos y nuevos grupos de presión

Por otro lado, la fuerza en la gestión de Morales no sólo se limitó a su capacidad administrativa dentro del Poder Ejecutivo, sino también a su estilo de gobernar bajo un “paralelismo político” (Velasco 2011, 94). Es decir, que mientras cumplía el rol de dignatario de Estado a su vez tenía influencia en los sectores sociales organizados, porque seguía siendo el dirigente principal de las Seis Federaciones de Cocaleros del Trópico de Cochabamba, la cual está afiliada a otros sindicatos nacionales del país. También recibió un apoyo constante

⁸⁰ La información fue extraída de las memorias institucionales de YPF y de entrevistas a los funcionarios mencionados.

de la Federación de Mujeres Bartolinas de Bolivia. Por eso, como una forma particular de gobernar, el Presidente realizaba su rendición de cuentas frente a las organizaciones sociales que sustentaban su gobierno, bajo la política de “mandar obedeciendo”.

Esta fuerza social fue fundamental en el diseño e implementación de la política de cambio hacia el nacionalismo en Bolivia, porque permitió presionar al Congreso o a la Asamblea Constituyente –a través de cercos humanos a edificios públicos, bloqueos de carreteras o multitudinarias marchas- para que den curso a las iniciativas de transformación emprendidas por la administración de Morales. Este mecanismo de presión fue muy contundente previo a la aprobación de la nueva carta magna (Ver Anexos.).

5. El cambio en el nivel sistémico impulsa una política sectorial nacionalista

5.1 Nuevas ideas nacionalistas en el sector extractivo

Todos los cambios profundos que se dieron en el nivel sistémico de la política propiciaron a su vez, modificaciones a nivel sectorial, en particular, en los sectores estratégicos con el fin de fortalecer el papel del Estado en la economía. Por esta razón, la transformación estatal empezó por el rubro que generaba más aportes económicos al país, los hidrocarburos, cuya nacionalización fue anticipada en la campaña electoral del gobernante (MAS-IPSP 2005), como un vehículo para alcanzar la soberanía nacional.

La “nacionalización de los hidrocarburos” fue considerada la base para “el cambio del patrón de desarrollo primario exportador y la generación de valor agregado”, porque era la única vía para eliminar la transferencia de los excedentes hacia el exterior que históricamente “benefició a otras naciones”, “empresas transnacionales” y “a reducidos grupos oligárquicos” que concentraron el poder” e “institucionalizaron la desigualdad y la exclusión de la población indígena”. La nacionalización de los recursos era el único camino para avanzar hacia un nuevo modelo orientado a “la industrialización de los recursos naturales” (PND, Introducción, 2006: 1-8). La nacionalización “era el camino para salir de la pobreza” (Perrault 2006) y la forma de “solucionar los problemas económicos y sociales del país” (Morales, discurso, 2006).

Así, esta decisión fue sustentada con la articulación de distintos instrumentos de política que dieron paso al diseño de una política nacionalista extractiva en Bolivia. La selección de los nuevos instrumentos respondió a un contexto muy específico (fortalecimiento político de Evo Morales, nuevas demandas sociales alrededor del gas, incremento de los precios de los hidrocarburos, etc.), que estaba enmarcado en un modo de gobernanza jerárquico, en el que el Estado tiene predominancia sobre otros actores. Esto orientó el margen de maniobra de los tomadores de decisiones en Bolivia hacia un estilo de políticas centralizado y burocrático (Ver Anexos).

5.2 Nuevos instrumentos formales e informales sector extractivo

Instrumentos de autoridad

El más contundente por la carga simbólica nacionalista que conllevaba fue el Decreto Supremo 28701, un instrumento sustantivo de autoridad, promulgado el 1 de mayo de 2006. Fue diseñado por un pequeño equipo técnico-político liderado por Evo Morales. En el grupo participaron el vicepresidente García Linera; Andrés Soliz Rada; Jorge Alvarado; Varinia Daza, técnica de YPF, y Manuel Morales Olivera. La redacción demoró tres meses y en la víspera de su difusión pública, fue conocido y aprobado por todo el gabinete ministerial (Velasco 2011).

El decreto fue presentado en un mensaje televisivo, difundido en cadena nacional, haciendo gala de símbolos, íconos y representaciones nacionalistas que hacían alusión al retorno del Estado al sector de los hidrocarburos (Velasco 2011, 95-98). Morales vestía como trabajador de YPF (con casco y un overol de la empresa), y junto a él estaba un fuerte contingente de militares armados que resguardaba la planta del campo gasífero más grande del país (San Alberto), la cual que tenía colgada banderas bolivianas y una pancarta principal que decía: “Nacionalizado, propiedad de los bolivianos” (Anexo: Fotografía N.º 4.7.).

El DS 28701 llevaba el nombre simbólico de “Héroes del Chaco”, en homenaje a los ex combatientes bolivianos que defendieron el territorio donde hoy están el gas y el petróleo en una guerra librada contra Paraguay (1932-1935). Este instrumento fue redactado a partir de los resultados del referéndum del gas de 2004, mayoritariamente aprobados por la población,

y de la Ley 3058 de Hidrocarburos, diseñada a partir de la consulta, y que planteaba la “recuperación de la propiedad de los hidrocarburos” por parte del Estado boliviano, así como de las demandas sociales históricas por la defensa de los recursos naturales. En coherencia con estos antecedentes, el DS 28701 fundamentó y justificó el giro nacionalista en el sector extractivo:

(...) que en históricas jornadas de lucha, el pueblo ha conquistado a costa de su sangre, el derecho de ***que nuestra riqueza hidrocarburífera vuelva a manos de la nación*** y sea utilizada en beneficio del país.

(...)que las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos se están llevando adelante mediante ***contratos que no han cumplido con los requisitos constitucionales***, que violan expresamente los mandatos de la Carta Magna ***al entregar la propiedad de nuestra riqueza hidrocarburífera a manos extranjeras***(...)

(...)que ***es deber del Estado y el gobierno nacional, nacionalizar y recuperar la propiedad de los hidrocarburos, en aplicación a lo dispuesto por la Ley de Hidrocarburos...***

(...)que Bolivia ha sido el primer país del continente en nacionalizar sus hidrocarburos, en 1937, a la Standar Oil Co., medida heroica que se tomó de nuevo en el año 1969, afectando a la Gulf Oil, correspondiendo a la generación presente llevar ***adelante la tercera y definitiva nacionalización de su gas y petróleo***(...)

(...)esta medida se inscribe en la lucha histórica de las naciones, movimientos sociales y pueblos originarios, por reconquistar nuestras riquezas, como base fundamental para recuperar nuestra soberanía (DS 28701, 2006).

De esta manera, este decreto de autoridad materializó en un segundo nivel sectorial, los nuevos referentes nacionalistas en Bolivia. Además, en su parte sustancial, ordenó: la “recuperación, posesión y control absoluto de todos los hidrocarburos” por parte del Estado. Y para ello, en sentido autoritario instruyó, en su artículo 2, a todas las empresas petroleras “la obligación de entregar a YPFB toda la producción de hidrocarburos”, para que la petrolera estatal, “a nombre y en representación del Estado”, asuma la comercialización, lo cual le permitirá definir y tomar decisiones sobre “las condiciones, los volúmenes y precios, tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización” (artículo 1, DS 28701, 2006).

Este decreto movilizó a la vez otro instrumento de autoridad sustantivo: la firma de nuevos contratos. El artículo 3 advirtió que “sólo podrán seguir operando en el país, las compañías que acaten inmediatamente las disposiciones del presente decreto supremo (...) mediante contratos que cumplan los requisitos legales y constitucionales (...) las empresas que no hayan firmado [nuevos] contratos, no podrán seguir operando en el país” (DS 28701, 2006). A las operadoras del *upstream*, el DS 28701 les dio un plazo de seis meses para negociar sus nuevos acuerdos con el Estado.

Hasta ese momento, las compañías operaban bajo contratos de riesgo compartido (*joint venture*), donde el Estado ponía la materia prima (hidrocarburos) y la empresa privada asumía los costos de su extracción y para quedarse con el producto final y así poder disponer de él libremente a cambio pagaba una regalía del 18% en los campos nuevos y del 50% en los campos antiguos.

Sin embargo, estos documentos fueron observados legalmente, debido a que no cumplieron el requisito constitucional de ser homologados por el Congreso después de su firma, una falta sustancial de procedimiento que evidenció el Tribunal Constitucional en su sentencia 009/2005, del 7 de marzo de 2005. Frente a este vacío legal, en su momento, la Ley 3058 les dio un plazo de seis meses para “migrar” a las nuevas formas de contratación que fueron creadas: contratos de operación, de producción compartida o de asociación. En cada una de esas modalidades, YPFB tiene una participación, ya sea mediante dinero (regalías) o en especie (recibe una parte del producto extraído), pero la diferencia fundamental entre ellos reside en los riesgos económicos asumidos por el operador que a veces son totales y otras veces parciales (Medinaceli, 2007).

Pero pasado el tiempo, las compañías incumplieron el mandato de la ley y durante el gobierno transitorio de Eduardo Rodríguez Veltzé (2005) anticiparon con acogerse a los tratados de

protección recíproca de inversiones y con llevar al país a juicios internacionales⁸¹. Aunque finalmente, decidieron esperar el nombramiento del siguiente gobierno para encontrar una salida definitiva.

En ese escenario de distanciamiento de las compañías, no fue fácil para la administración de Evo Morales encarar el mandato del DS 28701. El gobierno diseñó un nuevo modelo de contrato de operación modificado y acorde a la nueva dinámica política nacionalizadora, con el fin de que YPFB, como dueña de los hidrocarburos, asuma el pago de los impuestos y las regalías al Estado y que el inversor privado se haga cargo de los riesgos de las operaciones. Se descartó la posibilidad de que la petrolera reciba un porcentaje de la producción física de gas como parte de pago, como mandaba la ley, y se permitió que YPFB reconozca y devuelva los costos operativos de la compañía (YPFB y Petrobras, contrato campo San Alberto, 2006)⁸².

Pero el nuevo modelo no fue aceptado inmediatamente por las compañías. Esto se evidencia porque hasta semanas antes de que se finalice la fecha límite establecida por el DS 28701 ninguna compañía había aceptado plenamente la Ley de Hidrocarburos ni la nacionalización, a pesar que las partes mantenían reuniones técnicas constantes⁸³.

⁸¹ Las negociaciones fueron dirigidas por Xavier Nogales, ex ministro de Carlos Mesa y funcionario del gobierno transitorio de Eduardo Rodríguez. Después de vencido el plazo fatal para la “migración contractual”, las partes pactaron transferir el diálogo al nuevo gobierno, que sería electo en diciembre de ese mismo año.

⁸² Según Medinaceli (2007:97), los nuevos contratos petroleros son un “híbrido” de las tipologías previstas en la ley sectorial, ya que “el tratamiento a la inversión era muy parecida a los contratos de riesgo compartido (que permiten su recuperación)”, mientras que el pago de regalías y la retribución al inversor privado se adecuaba más a los contratos de operación.

⁸³ Magela, José (Presidente de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos; Presidente de British Gas). En conversación con la autora el 22 de mayo de 2010 en Santa Cruz. También coinciden con esta idea Morales Olivera, Manuel (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) en conversación con la autora el 29 de mayo de 2010 en La Paz

Instrumentos de organización

Como el DS 28701 modificaba las relaciones entre el Estado y las empresas petroleras en Bolivia, en aras de impulsar el fortalecimiento estatal, necesitaba una estructura institucional que llevara adelante ese proyecto. Así, planteó la “refundación” de la petrolera estatal YPFB, como un instrumento sustantivo de organización de la política nacionalista extractiva.

La “refundación” suponía asimilar nuevos objetivos de política, como asumir el derecho propietario sobre los hidrocarburos “recuperados” en representación del Estado boliviano y reivindicar la “soberanía y la dignidad nacional”, que fue “vulnerada” durante la capitalización y la privatización en actos de “traición a la patria”, que entregaron “a manos extranjeras el control y la dirección” de un “sector estratégico” del país (DS 28701, 2006). Además de tener participación operativa plena en toda la cadena productiva del sector y a asumir actividades inmediatas en las áreas que fueran dejadas por las petroleras que se nieguen a firmar nuevos contratos.

Si bien este mandato estaba contemplado en el mencionado decreto, al principio del proceso, YPFB se convirtió en un problema de política, porque no tenía los recursos técnicos, económicos y humanos suficientes para encarar el reto, debido a de que había sido prácticamente debilitada y desmantelada con las reformas neoliberales (Velasco, 2011) y a mayo de 2006 tenía una capacidad de acción operativa muy limitada.

Por esa razón, el gobierno aprobó de manera complementaria un *mix* de instrumentos para refundar YPFB. La refundación propuesta por el gobierno de Morales estaba pensada como una “verdadera refundación”, no como la simple denominación prevista en la Ley 3058 que no quedó en nada por falta de un plan y de recursos económicos. Desde la visión del MAS, la “refundación de YPFB” perseguía el gran objetivo de convertirla en “una empresa corporativa, transparente, eficiente y con control social” (DS 28701, 2006), por lo cual en el camino se diseñó una estrategia de integración vertical de la empresa, que estuvo sustentada en varios instrumentos, principalmente, decretos supremos.

Por un lado, los DS 28701 y DS 28711, de mayo de 2006, intervinieron en el *upstream* y ordenaron a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) “la transferencia gratuita” a favor de YPFB de las acciones que los bolivianos tenían en las petroleras capitalizadas Chaco (48%), Andina (48%). De esta manera, YPFB adquirió participación directa en la exploración y explotación de hidrocarburos y la potestad para nombrar a los representantes y síndicos en esas compañías, con el fin de garantizar “el control y la dirección estatal de las actividades hidrocarburíferas en el país” (DS 28701, 2006; DS 28711, 2006).

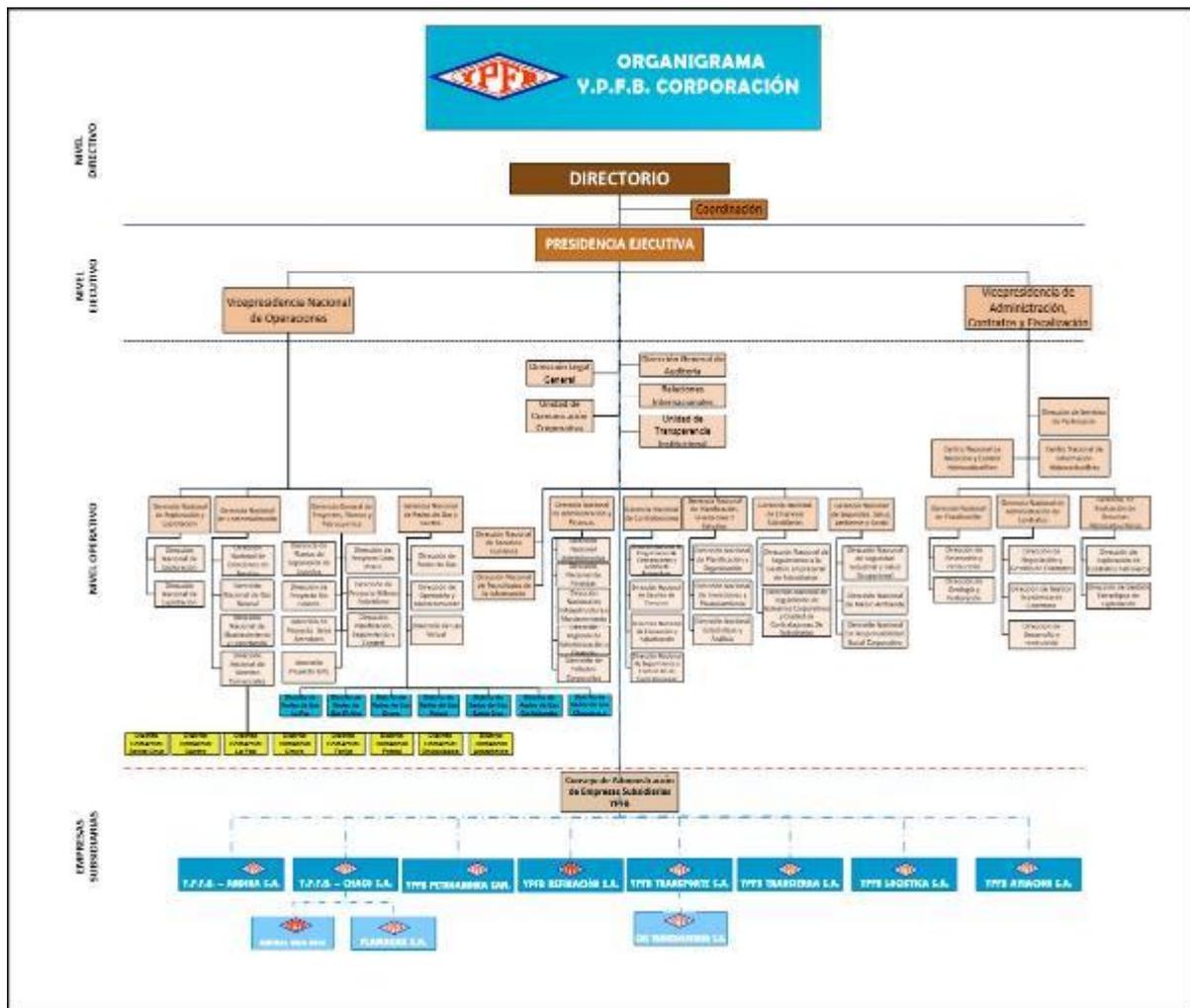
Por otro lado, para que participe en el transporte, refinación y almacenaje, correspondientes al sector del *downstream*, el gobierno ordenó varias medidas. Primero, que las AFP transfirieran a YPFB el 37% de acciones que los bolivianos tenían en la transportadora Transredes (DS 28701, 2006; DS 28711, 2006). Segundo, instruyó “la nacionalización” de las “acciones necesarias” para que la petrolera estatal logre alcanzar al menos el 50% más 1 en las empresas dedicadas a la refinación (Petrobras Bolivia Refinación S.A.) y almacenaje (CLHB), y donde el país no tenía ninguna participación.

Adicionalmente, con sucesivos decretos supremos el gobierno otorgó a YPFB áreas reservadas para la exploración y explotación de hidrocarburos. De esta manera, la empresa pasó gradualmente de no tener ninguna área en 2005 hasta consolidarse el año 2015 con 99, de las 154 estructuras prospectables que tiene el país con gran potencial energético (DS 29130, 2007; DS 29226, 2007; DS 0676, 2010; DS 1203, 2012; DS 2549, 2015).

De manera complementaria, se autorizó a la petrolera estatal la conformación de sociedades de economía mixta (SAM) para realizar esas operaciones, pero con la condición de que la estatal tenga al menos “el cincuenta por ciento más uno de la participación accionaria y el control de la empresa” (DS 29371, 2007). Amparado en este marco, YPFB conformó una sociedad con Petróleos de Venezuela (PDVSA), llamada “Petroandina” para explorar y explotar áreas no tradicionales del país, tanto en el subandino norte como en el subandino sur (DS 29009, 2007; DS 29189, 2007; DS 29217, 2007; Ley 3910, 2008; Ley 3911, 2008), como La Paz y Beni, aunque este esfuerzo no logró resultados positivos en el primer caso.

Asimismo, se cambió el carácter jurídico de la empresa, que pasó oficialmente a convertirse en una compañía “corporativa” y “autárquica” (DS 29507, 2008) y, lo que es mejor aún, en una “Empresa Pública Nacional Estratégica”, con capacidad de participar en todas las actividades de la cadena productiva (DS 086, 2009). Se reformó su estructura institucional y su organigrama (Figura N.º 3.3.), lo cual evidencia su gran crecimiento. Se constituyó una YPFB Casa Matriz, que es la instancia que centraliza todas las decisiones, tanto administrativas como operativas, y que es presidida por un Directorio y la Presidencia Ejecutiva. Se fortaleció el área operativa, con la creación de la Gerencia Nacional de Exploración y Explotación y la Gerencia General de Proyectos, plantas y Petroquímica. También se creó una Gerencia Nacional de Planificación, Inversiones y Estudios. Pero lo que más destaca es la creación del Consejo de Administración de Empresas Subsidiarias, el cual tiene la misión de articular el trabajo de las 11 compañías subsidiarias de YPFB que le permiten participar efectivamente en la cadena de los hidrocarburos. Todo esto permite evidenciar también el crecimiento del personal de la empresa, que pasó de 525 funcionarios en 2006 a 1.631 en 2011, de acuerdo con datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2011).

Figura 3.3 La estructura de YPFB Corporativa 2015



Fuente: YPFB (2015), página web oficial, <http://www.ypfb.gov.bo/>

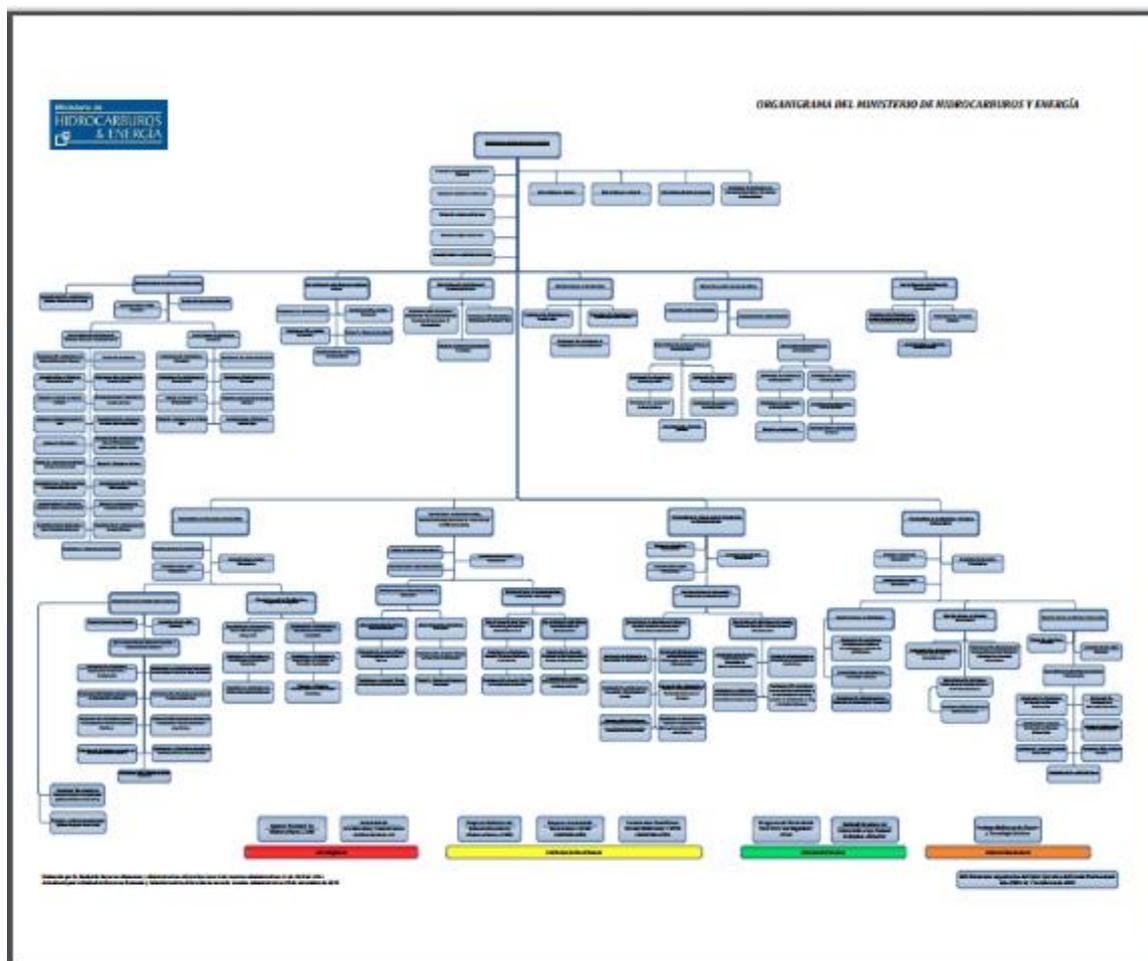
Otro instrumento de organización que se fortaleció en este proceso nacionalista extractivo fue el Ministerio de Hidrocarburos, como ente rector y emisor de las políticas sectoriales, y que tiene a su cargo YPFB, que es su brazo operativo. Antes, en 2004, la problemática de los hidrocarburos era manejada por el Ministerio de Minería e Hidrocarburos y los temas específicos eran tratados en un Viceministerio del área (DS 27732, 2004). Pero desde la nueva concepción estratégica del gobierno de Morales, los hidrocarburos adquirieron más relevancia, al igual que las otras energías alternativas que impulsa el país. De ahí que bajo esta nueva administración se constituyó el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, con dos viceministerios dirigidos específicamente al área hidrocarburífera: uno para plantear políticas

dirigidas a fomentar la exploración y explotación, y otro para impulsar la comercialización, transporte, almacenaje y, en particular, la industrialización de los recursos naturales no renovables, como una vía para modificar el patrón de desarrollo primario-exportador vigente en Bolivia (Figura N.º 3.4.).

Adicionalmente, en el ente rector sectorial se creó el Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, con lo cual se pretende revalorizar, primero, la electricidad, que antes era tratada sólo como un servicio público que quedó a cargo del Ministerio de Servicios y Obras Públicas (DS 27732, 2004) y, segundo, revalorizar los otros tipos de energía que hay en el país más allá de los hidrocarburos (solar, hidroeléctrica, eólica, geotérmica, etc.) y que han adquirido más importancia en el contexto global internacional por efectos del cambio climático.

Finalmente, una de las innovaciones más destacables dentro de esta estructura institucional sectorial es la constitución del Viceministerio de Desarrollo Energético, que está encargado de todo el proceso de planificación, prospectiva e integración energética, aspectos que anteriormente no fueron tratados desde el ámbito institucional sectorial. Esto con el fin de demostrar que el Estado vuelve a la planificación del sector, que en los noventa fue dejado a un lado.

Figura 3.4 Estructura del Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2015)



Fuente: <http://www2.hidrocarburos.gob.bo/> (actualizado a noviembre de 2015)

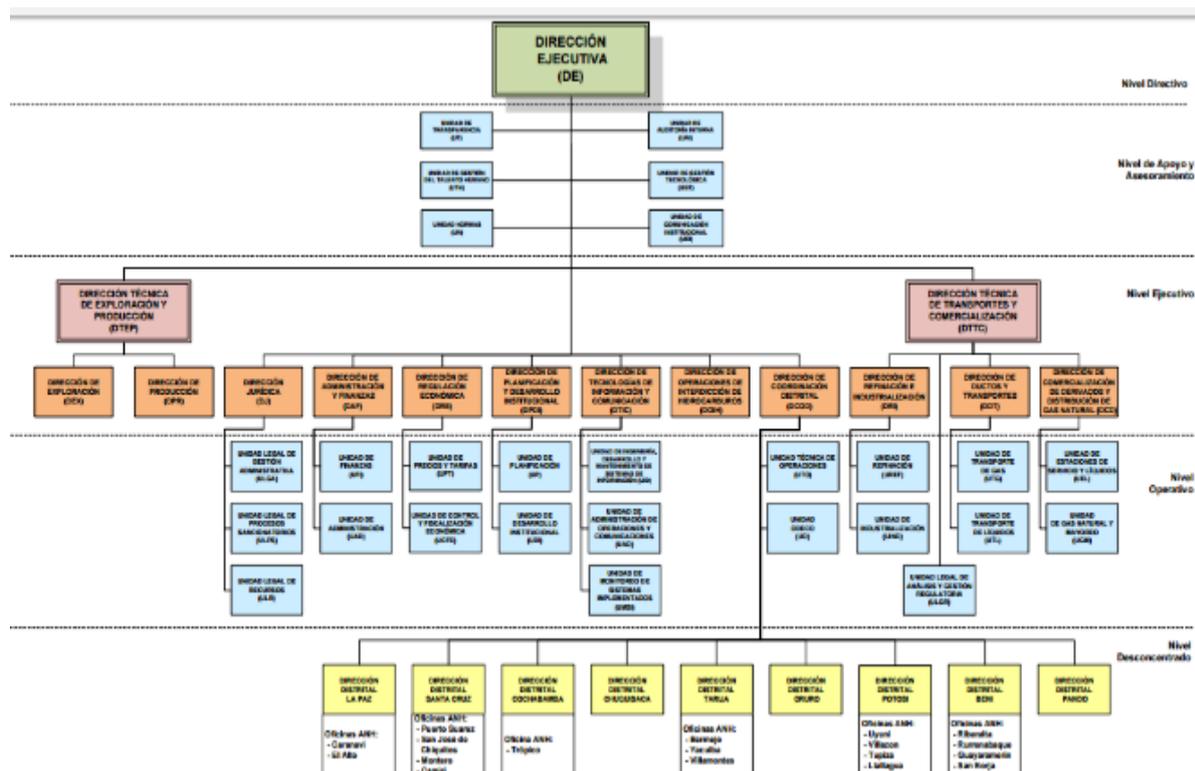
El Ministerio de Hidrocarburos y Energía tiene tuición no sólo sobre YPFB, sino sobre otras empresas estratégicas como la Empresa Nacional de Electricidad (Ende) Corporación y la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH), esta última creada por la Constitución de 2009 para potenciar planes y proyectos orientados a dar valor agregado al gas natural (uso de fertilizantes, construcción de plantas de amoníaco, etc.). Además, como entidad rectora de políticas tiene sobre su tuición y coordina con entidades autárquicas, como la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (AE).

En este nuevo mapa institucional nacionalista extractivo es importante destacar el rol clave que asumió la ANH, que fue constituida sobre lo que fue la Superintendencia sectorial, creada en 1996. En el esquema antiguo su capacidad de fiscalización, regulación y control sólo llegaba a las actividades del *downstream*, especialmente, la comercialización de los hidrocarburos, transporte y refinación. Y era la antigua YPFB residual, sin capacidad operativa, la que tenía a su cargo la supervisión de las actividades del *upstream*, que son las que mueven las mayores ganancias del sector extractivo. En cambio, ahora, la nueva reguladora adquirió facultades fiscalizadoras sobre la exploración y explotación, e incluso que alcanzan hasta la industrialización recientemente diseñada en el país (CPE 2009; Ley 466 2013; Resolución Administrativa 474/2009, 2009). Para cumplir esas nuevas responsabilidades, la ANH creó una Dirección Ejecutiva, y dos direcciones técnicas, una de Exploración y Explotación, con direcciones específicas especializadas en cada área, y otra de Transportes y Comercialización, donde existe una dirección dedicada sólo a la industrialización (Figura N.º 3.5.).

Asimismo, una característica relevante en esta nueva institución es que funcionará con autonomía económica, de acuerdo al artículo 365 de la Constitución Política del Estado (CPE 2009). Esto, de alguna manera, le permitirá tomar decisiones técnicas independientes, a diferencia de la ex Superintendencia de Hidrocarburos, cuyo sostenimiento económico dependía básicamente de los aportes que realizaban los mismos sectores regulados, en este caso, las empresas petroleras.

Así, se establecieron evidencias de que el nacionalismo extractivo tomaba cuerpo en Bolivia y que el “Estado recuperaba su plena participación en toda la cadena productiva del sector de hidrocarburos” (artículo 7, DS 28701, 2006).

Figura 3.5 Estructura de la Agencia Nacional de Hidrocarburos



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, Resolución Administrativa 0093/2016, del 20 de abril de 2016 (Actualizado a abril de 2016).

Instrumentos de tesoro

El fortalecimiento institucional del sector era determinante para impulsar una política nacionalista extractiva en Bolivia. Pero este fortalecimiento requería de recursos económicos y esto era lo que menos había al inicio del diseño de la medida. Por eso, uno de los primeros cambios que introdujo la política sectorial de Evo Morales fue asignarle fondos a YPF, y así también aumentar la renta en favor del Estado boliviano.

Antes de las reformas nacionalistas, las compañías operadoras del *upstream* contribuían al país con un 18% de regalías y 32% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que fue creado en 2005 con la Ley 3058 de Hidrocarburos⁸⁴. Ambos se pagaban como una regalía, por

⁸⁴ El Congreso Nacional creó este impuesto con la Ley 3058 y con respaldo de los resultados del referéndum del gas. La bancada legislativa del MAS de Evo Morales, al igual que otras fuerzas políticas, presionaron mucho para que ese tributo sea directo, mientras que el entonces gobierno de Carlos Mesa demandaba que sea deducible de

lo cual, el Estado recibía de forma neta 50% por la exploración y explotación de gas natural y petróleo, y los fondos estaban dirigidos al tesoro nacional, a las prefecturas y municipios de los departamentos productores y no productores, a las universidades, a las Fuerzas Armadas, a la Policía Nacional y también a los Pueblos indígenas. Pero no le asignaban ni un centavo a la petrolera estatal.

Por eso, Evo Morales ordenó que las petroleras que operaban en los megacampos gasíferos del país (Petrobras, Repsol YPF, Total y British) aporten al Estado una participación adicional transitoria del 32%, dirigida específicamente en beneficio de YPFB. Con esto, el aporte de las principales compañías operadoras hacia el país subía al 82% (DS 28701, 2006).

Ésta era una señal que el gobierno estaba mandando a las empresas petroleras de que había un cambio en las reglas de juego y que ellas ya no podían seguir ganando lo que percibían antes, y que el Estado decidió mejorar sus ingresos⁸⁵. Además, este instrumento económico también apelaba a lo simbólico, como una forma de revertir la clasificación de campos que hizo Sánchez de Lozada, y por la que el megacampo San Alberto pagaba 18% de regalías y se quedaba con el 82% de los beneficios. Ahora, con el decreto “Héroes del Chaco”, las proporciones entre las partes se iban a invertir.

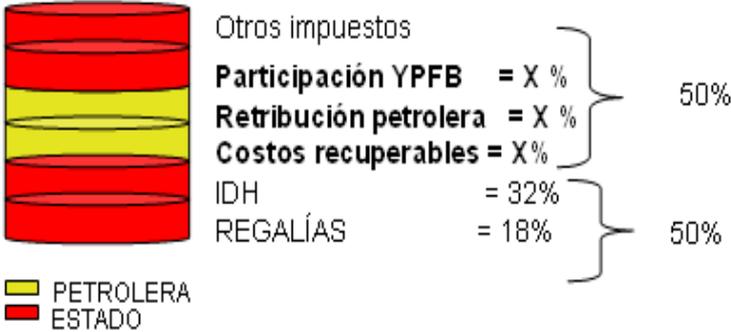
Pero el pago de esa participación adicional por parte de las compañías era sólo transitorio, hasta que YPFB y las empresas firmen los nuevos contratos y definan los valores correspondientes. Entonces, es importante precisar que los beneficios económicos generados por la política nacionalista de Morales se concentran exclusivamente en la distribución de ese

otros impuestos. Y como no hubo puntos de encuentro, el mandatario se negó a aprobar la ley, la cual, finalmente, fue promulgada por el presidente del Senado y del Congreso, Hormando Vaca Díez, en mayo de 2005.

⁸⁵ Morales Olivera, Manuel (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en conversación con la autora el 29 de mayo de 2010 en La Paz.

otro 50% que está fuera de las regalías e IDH que por ley ya le corresponden al Estado (Figura N.º 3.6.).

Figura 3.6 Distribución de ingresos conforme a los nuevos contratos de operación

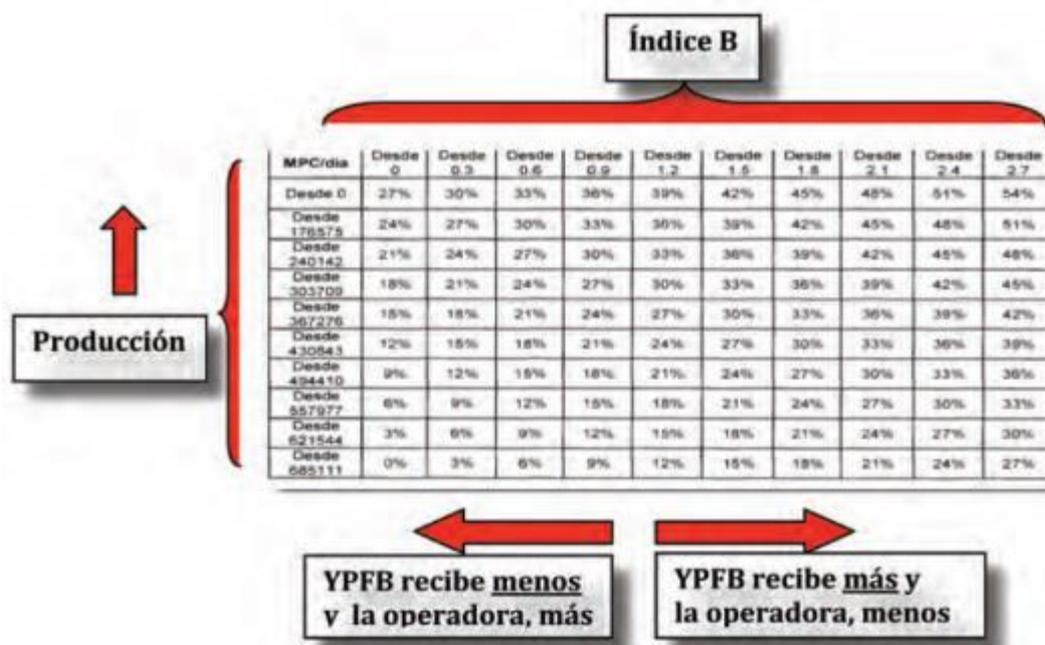


Fuente: Tomado de Velasco (2011)

Para establecer ese 50% en disputa entre YPFB y las compañías, primero se deben tomar en cuenta los costos operativos o costos recuperables⁸⁶ que el Estado reconoce a las petroleras, después se calcula la retribución de la empresa petrolera y luego la participación que efectivamente recibe YPFB. El porcentaje que le corresponde a cada uno no es igual en todos los casos, sino que varía según el tamaño del campo, la producción e incluso según el precio del recurso. Y para dimensionar esas variables, se introdujo en cada contrato una tabla con una herramienta fiscal llamada “índice B”, que detalla las múltiples posibilidades existentes (Figura 3.7.)

⁸⁶ El Estado reconoce los costos recuperables sólo si la empresa se encuentra en fase de desarrollo de campo. Los ítems que entran en este concepto son: gastos de personal y su movilización, amortización de inversiones, pago de tributos (Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Transacciones e Impuesto a las Transacciones Financieras), compensación a comunidades indígenas o un eventual pago a abogados en caso de arbitrajes (YPFB y Repsol, contrato, 2006).

Figura 3.7 Índice B: participación para YPFB en el campo San Alberto (precios bajos)



Fuente: Velasco 2011

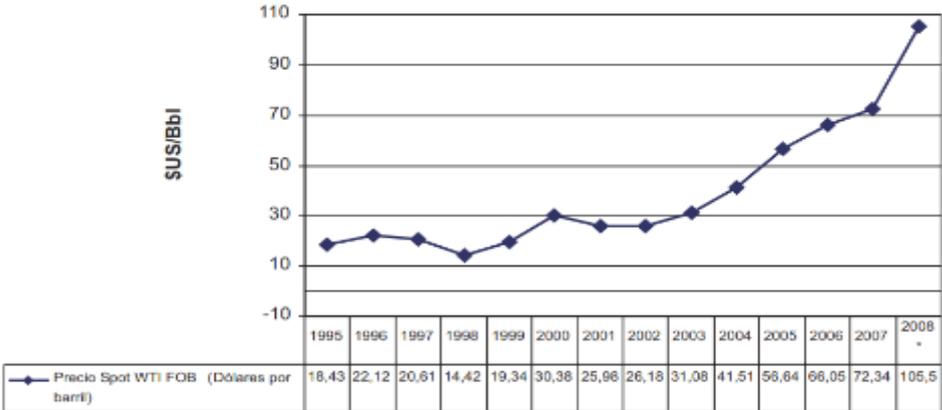
Según un análisis aproximado, los primeros años de vigencia de los contratos, las empresas ganarán más que YPFB hasta recuperar sus inversiones y luego la tabla se revertirá hacia el otro lado. Por esto, por ejemplo, YPFB podría recibir en un campo pequeño como Bermejo un beneficio mínimo de 4% y en el transcurso de los 30 años de vigencia del contrato podría llegar hasta un máximo de 35%. En cambio, en este mismo tiempo la empresa operadora podría recibir una retribución de mínimamente 65% y un techo de 96%.

En el caso de los campos grandes, como San Alberto, el factor precio es determinante para definir la distribución de la utilidad. En periodos de precios bajos, YPFB puede recibir hasta 54% de participación o simplemente no recibir ningún beneficio con el fin de alentar las inversiones. En cambio, la empresa petrolera puede obtener una retribución de hasta el 100%. Todo depende de la producción y del nivel de inversiones realizadas por la compañía operadora para establecer mensualmente estos porcentajes (Figura N.º 3.7.).

En todo caso, con el proceso nacionalizador en Bolivia, el gobierno de Morales logró que las empresas acepten el pago del 50% por regalías e IDH, que antes no quería reconocer por ser excesivo y desventajoso para sus operaciones⁸⁷, y adicional a ello, obtener un valor adicional en beneficio de YPFB, como utilidad por las actividades extractivas.

De acuerdo a los diseñadores de estos instrumentos, en el mejor de los casos, la participación del Estado (*government take*) por el megacampo San Alberto podría llegar al 98% en un contexto de precios altos, lo que supone que el país recibiría 98 dólares de cada 100 que ingresen. Y en el peor de los casos, sólo percibiría ingresos por regalías e IDH⁸⁸. Pero de todas formas es un buen escenario para el país respecto a lo que pasaba en los años 1990, sobre todo también porque el contexto internacional era favorable para las materias primas: el barril de petróleo superó la barrera de los 100 dólares en 2008 y esto fue favorable para el país porque en base a este indicador se calcula el precio del gas boliviano (Figura N.º 3.8.).

Figura 3.8 Precio histórico del petróleo (dólares por barril)



Fuente: elaboración con datos del US Energy Information Administration

⁸⁷ Informante 2 que desea permanecer en el anonimato, en conversación con la autora en agosto de 2014 en La Paz.

⁸⁸ Morales Olivera, Manuel (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en conversación con la autora el 29 de mayo de 2010 en La Paz.

Complementariamente, el gobierno de Morales diseñó otros instrumentos de tesoro para dar consistencia a la política nacionalista extractiva. Entre ellos, el potenciamiento de la burocracia estatal y la mejora salarial. Antes, ningún funcionario público podía ganar más que el Presidente del país, quien percibía un sueldo mensual de 15.000 bolivianos (unos 2.136 dólares), pero esta disposición fue modificada con el DS 0863 de 2011, para atraer talento humano capacitado a trabajar para el Estado en el sector extractivo. De esta manera, se autorizó que el Presidente Ejecutivo de YPFB pueda ganar más que el primer mandatario, hasta un haber básico mensual de 18.240 bolivianos (DS 0863, 2011). Todos estos ajustes fueron incorporados al Presupuesto General de la Nación en los periodos 2011 y 2012.

Adicionalmente a ello, cabe destacar que el Banco Central de Bolivia abrió una línea de crédito en favor de YPFB para iniciar la era de la industrialización en Bolivia, y así impulsar la construcción de varias plantas, una para la separación de combustibles líquidos, como gasolina y gas licuado de petróleo (GLP) de la corriente del gas natural a la cual está adherida, con el fin de venderlos por separado y lograr ingresos adicionales para el país. Otra planta para la producción de amoníaco y urea, y la producción de fertilizantes que son altamente cotizados en el mercado agropecuario.

Instrumentos de información

Al momento de diseñar la política nacionalista extractiva, y formular el DS 28701, el gobierno de Morales no contaba con un Balance Energético Nacional (BEN), que diera las pautas para la planificación energética del país, debido a que este tipo de estudios fue relegado durante los años 1990.

Por esta razón, el gobierno de Morales vio la necesidad de elaborar, primero, un el Plan Nacional de Desarrollo para orientar la política nacionalista del país, el cual estuvo a cargo del Ministerio del área y fue presentado en el primer semestre del 2006. A partir de este documento macro, el MHE elaboró un BEN sectorial, con el fin de “comprender la evolución energética histórica y la situación energética actual” por la cual Bolivia estaba atravesando” y aportar datos concretos sobre la “generación/producción, transformación y consumo de

energía primaria y secundaria” (BEN 2000-2007, 2007:5), que faciliten diseñar e implementar instrumentos de política adaptados al contexto interno y externo del sector.

El primer BEN elaborado, correspondiente al periodo 2000-2007, estableció que al año 2006, el gas natural se había convertido en la principal energía primaria de Bolivia (43,30%), por encima del petróleo y la gasolina (36,31%), de la biomasa (15,71%) y la hidroenergía (4,61%) (BEN 2000-2007, 2007:6), lo cual estaba en el mismo sentido de la tendencia mundial, que daba cuenta de un aumento en la oferta de gas natural en 2005, con el fin de reducir la incidencia del petróleo e “impulsar energías más limpias, económicas y rentables” (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, 2008:30).

Bolivia se encontraba en el cuarto puesto regional de productores de gas natural (9,2%), luego de Argentina (31,4%), Trinidad y Tobago (23,8%) y Venezuela (19,5%) (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, 2008:43). Pero no consumía todo lo que producía. Los datos daban cuenta que del total de gas natural producido en Bolivia, el 81% era destinado a la exportación, principalmente a Brasil y Argentina, dos mercados con potencial de crecimiento. Y que entre el 2000 y el 2006, la venta de ese hidrocarburo subió en un 80%, de 12.581 barriles equivalentes de petróleo (Kbep) a 65.653 Kbep en 2006. Mientras que en el mercado interno, el principal consumidor de esa energía era el sector industrial (74,32%), muy lejos del transporte (12,30%), el sector residencial (12,10%) y comercial (1,28%) (BEN 2000-2007, 2007:6-7).

Más allá de estos datos específicos, la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (2008), un amplio documento de 538 páginas, alertó de varios problemas de información sectorial. Por un lado, aquellos que afectan al funcionamiento de toda la industria en general. Por ejemplo, “la falta de información actualizada y confiable sobre el nivel de reservas hidrocarburíferas” del país, debido a que los datos elaborados por la consultora internacional De Golyer and McNoughton daban cuenta de una baja de las reservas probadas de gas de 28,9 TCF a 26,74 TCF entre 2003 y 2005 y que el Estado no tenía manera de verificarlo. Además de la “ausencia de una base de datos nacional de hidrocarburos y en especial de las actividades de exploración dinámica, acorde con el desarrollo tecnológico actual y los nuevos desafíos del

sector”, “la inexistencia de un indicador cuantitativo para las áreas reservadas y para determinar la probabilidad de éxito de las nuevas áreas reservadas” (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos 2008, 66).

Por otro lado, este instrumento de información reportó eventuales problemas en el área productiva. Esto por la “insuficiente inversión en exploración”, debido a la flexibilización de las reformas neoliberales con las empresas del sector; pero lo más grave, “capacidad limitada en la producción de gas y líquidos” y “problemas para el cumplimiento de los contratos por falta de producción”, entre los más relevantes (Estrategia de Hidrocarburos 2008, 85-90).

Para enfrentar esas limitaciones, y en consistencia con los otros instrumentos sectoriales, planteó el fortalecimiento del rol de YPF B para la generación de información sectorial relevante así como para la formulación de estrategias para atraer la inversión privada. En concreto, se planteó impulsar la contratación de empresas especializadas, mediante licitación internacional, para la certificación de las reservas de gas del país, y promover que la petrolera estatal pueda por cuenta propia realizar este mismo procedimiento. Además, crear el Centro de Tecnología Petrolera (CTP) para fomentar la investigación especializada del sector y construir un Banco de Datos nacional que permita desarrollar proyectos hidrocarburíferos en el país. Este centro tendría que tomar como base la información básica y limitada del Centro Nacional de Información Hidrocarburífera (CNIH), creado con la Ley 3058 en 2005, y que era dependiente de YPF B.

El nuevo banco de datos contemplaba la creación de una biblioteca digital para escanear toda la información técnica de respaldo, la digitalización de toda la información sísmica, la organización y copiado de los registros electrónicos de cada pozo y la creación de un sistema de información geográfica (SIG), que facilite al usuario ubicar las áreas de interés petrolero y obtener mapas, reportes satelitales, acceso a los contratos, entre otros. Este proyecto implica también la compra de “infraestructura informática (*hardware* y *software*), captura de datos y la capacitación técnica especializada del personal de YPF B y del MHE (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos 2008, 70-71).

La otra parte de la solución advertida en la Estrategia de Hidrocarburos para aumentar la producción de hidrocarburos en el país pasaba por realizar un seguimiento a los planes de inversión y programas trabajo propuestos por las empresas petroleras para garantizar que se concreten sus compromisos de inversión. Y la reactivación de los campos que se encontraban en retención (Incahuasi, Ibibobo, Palo Marcado, Itatiqui e Itaú) por falta de mercado o por factores económicos, y que podrían incrementar los volúmenes de producción una vez que sean declarados comerciales (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos 2008, 91).

Asimismo se planteó fomentar la participación de YPFB en ferias internacionales (*road shows*) para promocionar los prospectos exploratorios que tiene el país para la atracción de inversiones e incentivar la valoración de las áreas de exploración en base a métodos internacionales de la industria petrolera.

Con todo esto, las expectativas del gobierno bajo la vigencia de los nuevos contratos era que Bolivia pueda subir la producción de gas de 35,5 millones de metros cúbicos por día (MMmcd) en 2006 a 100 MMmcd en 2016 y como punto más alto proyectado, 103,7 MMmcd en 2017, para de ahí ir declinando poco a poco los volúmenes producidos (Estrategia de Hidrocarburos 2008, 96).

Las proyecciones gubernamentales positivas también se vieron ratificadas en el Plan de Desarrollo Energético (2008-2007) y en los escenarios propicios establecidos en los balances energéticos nacionales (2000-2009, 2000-2011, 2000-2012, 2000-2013) y los balances energéticos departamentales (2010-2014). Incluso el escenario productivo se perfiló tan positivo que se insistió en que Bolivia se convertiría en el Centro Energético Regional (Estrategia de Hidrocarburos, 2008) y se diseñó una estrategia nacional para pasar hacia una nueva era: la industrialización del gas y el petróleo.

Es así que en 2013, el MHE presentó su “Política para la Industrialización de los Hidrocarburos rumbo al Bicentenario”, mediante la cual proponía cambiar la matriz productiva y pasar a la explotación de los recursos naturales como materia prima a la generación de valor agregado para obtener mayores ingresos para el país. Este documento

plantea las múltiples posibilidades de desarrollo que tiene el gas natural a partir de la separación de los componentes con los cuales es extraído del subsuelo (metano, etano, butano, propano, etc.) y los cuales podrían ayudar a impulsar una serie de proyectos petroquímicos en el país, que son altamente demandados en el sector agrícola internacional.

Los proyectos están divididos en dos grupos, los que están a cargo de YPFB, y los que son manejados por la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH), creada con la constitución de 2009. La primera se ocupa del complejo petroquímico de amoniaco y úrea (fertilizantes), del complejo de etileno y polietileno, la planta de propileno y la planta de gas a líquidos. La segunda empresa se encarga de petroquímica de tercera generación; es decir, planes para la construcción de petrocasas, tuberías PVC y accesorios (Política para la Industrialización de los Hidrocarburos rumbo al Bicentenario 2013). Los proyectos de YPFB son los más avanzados, tienen financiamiento y las plantas están en construcción. Pero todos estos están condicionados a una producción creciente y constante de gas natural que genere su viabilidad.

Finalmente, como parte del componente de información de la nueva política extractiva boliviana, el gobierno impulsa medidas para la transparencia del sector público. El Ministerio de Hidrocarburos elabora memorias anuales e informes de gestión (están disponibles del 2006 al 2013), informes estadísticos, informes de rendición de cuentas, donde aparecen los principales datos y cifras de producción, consumo, inversiones, proyectos en curso, normativa aprobada y los actos públicos a los cuales asistieron las principales autoridades del ramo. También se creó en una página web institucional, donde cualquier persona puede conocer sobre el funcionamiento del Ministerio, la nómina de trabajadores, la planilla salarial, las convocatorias y licitaciones de servicios, entre otros. Esto no había hace 10 años. YPFB y la ANH cuentan con similares instrumentos de información e incluso el primero generó su agencia institucional de noticias.

6. Nivel de ajustes y calibración: conflictos en la política sectorial

La implementación de los instrumentos estratégicos de la política nacionalista extractiva en Bolivia provocó después una serie de conflictos externos e internos que obligaron al gobierno

de Evo Morales a realizar ajustes y calibración a la política. Como ya se dijo antes, éste es un momento clave para poner a prueba la fortaleza o no de las ideas e instrumentos del paradigma vigente.

6.1 Conflicto con las empresas petroleras

Una de sus primeras barreras del Ejecutivo fue la resistencia de las empresas petroleras multinacionales que operaban en el *upstream* a firmar los nuevos contratos en el plazo de seis meses y en las condiciones iniciales cerradas del DS 28701. Por esto, el gobierno tuvo que ajustar y flexibilizar su posición y no aplicar el decreto de forma unilateral a todas. Se tuvo que negociar caso por caso, empresa por empresa, campo por campo, reconociendo así la diversidad y complejidad del sector petrolero (Kooiman, 2002), que existen empresas mayoritariamente productoras de gas (Repsol YPF), otras más de petróleo (Vintage) y otras que producen más GLP (Chaco S.A.); que unas tienen mayores niveles de inversión y compromisos políticos con el país (Petrobras) y otras menos (Dong Wong); que unas aportan más al mercado interno y otras más a la exportación (Total), entre otras variables.

Para lograr que las empresas firmen nuevos acuerdos bajo una lógica nacionalista, el gobierno boliviano tuvo que aplicar varias estrategias al momento de la implementación de la política. La primera fue modificar el modelo de contrato de operación prescrito en la ley sectorial. La segunda fue diseñar tres versiones distintas de los contratos: “duros”, “blandos” e “intermedios”, los cuales variaban, básicamente, según los costos recuperables o costos de inversión reconocidos por el Estado a las empresas⁸⁹. Cada compañía se acogió a la modalidad que más le convenía según su fuerza negociadora. Por ejemplo, Petrobras, una de las mayores operadoras del país, logró firmar un contrato intermedio⁹⁰, mientras que las

⁸⁹ Morales Olivera, Manuel (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en conversación con la autora el 29 de mayo de 2010 en La Paz.

⁹⁰ Al principio, Petrobras estaba firmando un contrato “duro”, pero debido a la influencia de Repsol YPF, logró modificar su documento.

empresas que tenían operaciones en campos con presencia de líquidos y petróleo suscribieron convenios “blandos” con el fin de facilitar la inversión.

La tercera estrategia fue la conciliación de las auditorías realizadas al proceso de la capitalización. El DS 28701 ordenó realizar estudios financieros y económicos profundos a las actividades de las compañías durante los años 1990, porque el ex Ministerio de Revisión y Mejora de la Capitalización había denunciado que no se habían cumplido con los compromisos acordados con el país (El Deber, economía, 2004)⁹¹. Por ello, el MHE, liderado entonces por Andrés Soliz, impulsó desde la Unidad de Fiscalización, Seguimiento y Control del Ministerio de Hidrocarburos (UFSC) todos los análisis correspondientes.

Como resultado de la indagación se confirmó que las empresas no invirtieron lo comprometido en el proceso capitalizador (3.048,5 millones de dólares), sino sólo 2.283 millones de dólares (UFSC, informe final auditorías, 2006). Pero con el fin de avanzar en las negociaciones, los resultados de estas auditorías fueron cuestionados por el ala moderada del nacionalismo en el gobierno (el vicepresidente García Linera y el entonces ministro de Planificación, Carlos Villegas), por lo cual, finalmente, no fueron tomados en cuenta en los nuevos contratos con las empresas petroleras⁹². Lo importante de esos estudios es que eran la base para calcular la retribución de la compañía en la nueva modalidad contractual.

Finalmente, la última estrategia aplicada por el gobierno de Evo Morales fue la apertura de un nuevo mercado para el gas boliviano, que incentive a las compañías a invertir en el país por

⁹¹ Un primer estudio público sobre ese periodo lo realizó el ex delegado para la Revisión y Mejora de la Capitalización Juan Carlos Virreira, quien durante su gestión (2002-2005), presentó seis informes y denunció que el proceso tuvo un costo total para el país de 188 millones de dólares. Éste fue el primer dato público que se tenía desde que se transfirieron las acciones de las empresas nacionales a manos privadas en 1996. Además cuestionó fuertemente al ex ministro de Capitalización Alfonso Revollo por la firma de contratos sin respaldo, compras sin licitaciones y un sinnúmero de gastos sin justificación. Y se quejó continuamente porque las empresas petroleras Andina y Chaco se negaban a proporcionar información (El Deber, economía, 2004). Las investigaciones se paralizaron por órdenes de Carlos Mesa.

⁹² Aruquipa, Guillermo (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en conversación con la autora en La Paz, junio de 2014.

un largo plazo. Así, Bolivia concretó un nuevo contrato de exportación con Argentina por 20 años, el cual se detallará más adelante. Con todos estos ajustes a la política nacionalizadora, el gobierno de Morales finalmente llegó a un acuerdo con las empresas, de tal forma que les permita ganar en condición de “socias” y no de “patronas ni dueñas de los hidrocarburos”⁹³ de Bolivia, como antes ocurría⁹⁴.

El segundo bloqueo a la política nacionalista extractiva de Morales provino de los dueños de las ex empresas capitalizadas Andina (Repsol YPF); Chaco (Amoco Bolivia Oil & Gas AB); Transredes (TR Holdings Ltda.) y la firma privatizada Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia (CLHB) (Oiltanking Investments Bolivia S.A., Graña y Montero S.A. y GMP S.A.), quienes “no estaban de acuerdo con el decreto de nacionalización”⁹⁵. Habían transcurrido casi dos años desde la emisión del DS 28701 y las empresas no realizaron la transferencia de las acciones en favor de YPFB. Frente a ello, el gobierno les dio un plazo para negociar, pero sólo Repsol YPF concretó un acuerdo para la venta del 3% de sus acciones en Andina. Las otras empresas no se presentaron al diálogo.

De esa manera, el 1 de mayo de 2008, en conmemoración del segundo año de la promulgación del decreto “Héroes del Chaco”, el Presidente emitió otros tres decretos que fortalecían su implementación de la nacionalización y obligaron a esas empresas a vender obligatoriamente sus acciones a YPFB para que ésta tenga el control de Chaco, Transredes y CLHB. Ese día sus oficinas y plantas fueron militarizadas.

El Decreto 29541 ordenó por la fuerza a Amoco Bolivia Oil & Gas AB transferir al Estado el 3% de sus acciones en Chaco (equivalentes a 167.271), por 4.850.859 dólares, a un precio de

⁹³ Igual que el anterior.

⁹⁴ Un factor adicional que ayudó en la negociación fue la apertura del mercado argentino para el gas boliviano.

⁹⁵ Aruquipa, Guillermo (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en conversación con la autora en La Paz, junio de 2014.

29 dólares por título (DS 29541, 2008). De esa forma, YPFB consiguió el 50% más uno en esa petrolera.

Asimismo, ordenó a TR Holding la venta obligatoria a YPFB del 17% de sus acciones en Transredes (equivalentes a 263.429 acciones), por un valor total de 12.644.592 dólares, a un precio unitario de 48 dólares el título. Pero poco tiempo después, decidió finalmente obligarle, con otro decreto, a que venda el 100% de sus acciones y se vaya de Bolivia, porque se le acusó de financiar protestas públicas de sectores opositores a la administración de Morales (Moldiz Castillo 2008).

De igual manera, el Decreto 29542 instruyó la venta del 100% de las acciones de CLHB, encargada del almacenaje de hidrocarburos, por un monto total de 20.080.279 dólares. Sin embargo, de ese valor, YPFB se dedujo una deuda de la empresa con el Banco de Crédito de Bolivia S.A. por ocho millones de dólares, con lo cual, el monto final estimado para pagar por las acciones fue de 12.080.279 dólares (DS 29542, 2008)⁹⁶. Después, con otros procesos, el Estado adquirió el control de la venta de gasolina de aviación, que estaba bajo control privado.

Frente a toda esa serie de acciones gubernamentales, Oiltanking y Amoco iniciaron juicios arbitrales a Bolivia ante el Centro de Arreglo de Diferencias (CIADI), del cual el gobierno de Morales se salió, porque consideraba que sólo defendía a las empresas y no a los Estados. No obstante, el gobierno creó el Ministerio de Defensa Legal del Estado (DS 29894, 2009) para “defender las acciones soberanas de Bolivia” y precautelar sus intereses en arbitrajes y juicios internacionales que se enfrenten, en especial, por temas de inversiones. Al final, Bolivia tuvo que pagar una serie de indemnizaciones a las empresas, pero no los montos que plantearon sus ejecutivos. Todo esto permitió que YPFB pueda conformar firmas subsidiarias en cada área

⁹⁶ Con el Decreto Supremo N.º 29538 se garantizó la estabilidad laboral a los trabajadores de esas empresas que pasaron a control estatal con el fin de dar continuidad a las operaciones de la industria.

de la cadena productiva y, de esa forma, participar en el proceso productivo de los hidrocarburos como una corporación.

Sin embargo, para evitar futuras controversias que puedan perjudicar al Estado, se estableció en el artículo 366 de la Constitución de 2009 algunas condicionantes a los inversionistas, para que todas las disputas sean resueltas en el país:

(...)Todas las empresas extranjeras que realicen actividades en la cadena productiva hidrocarburífera, en nombre y en representación del Estado, estarán sometidas a la soberanía del Estado, a la dependencia de las leyes y de las autoridades del Estado. No se reconocerá en ningún caso tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación alguna de arbitraje internacional ni recurrir a reclamaciones diplomáticas (CPE, 2009).

6.2 Tensión diplomática

En la implementación de la política nacionalista extractiva, el gobierno de Evo Morales también tuvo complicaciones a nivel diplomático con Brasil, su principal socio comercial en este rubro. El decreto “Héroes del Chaco” le impactaba de tres maneras. Primero, en el *upstream*, por la participación adicional que Petrobras (empresa que tiene como accionista mayoritario al Estado brasileño) tenía que pagar a YPFB por sus actividades de exploración y explotación en los megacampos San Alberto y San Antonio. Segundo, en el *downstream*, porque estaba obligada a transferir a YPFB al menos el 50% más 1 de sus acciones en su subsidiaria Petrobras Bolivia Refinación S.A. (PBR), que controlaba el negocio de la refinación en Bolivia y era propietaria de las plantas Guillermo Elder Bell (Santa Cruz) y Valle Hermoso (Cochabamba). Tercero, porque el gobierno anticipó que en el nuevo contexto nacionalista, YPFB como dueña del gas natural, pediría una renegociación de precios y volúmenes del producto exportado a Brasil.

Inicialmente, ese país aceptó las condiciones del decreto nacionalizador: Petrobras firmó nuevos contratos en el *upstream* y vendió el 100% de sus acciones en las refinerías por 112 millones de dólares, precio superior al que las adquirió en 1999. Además, accedió pagar más por el gas que recibía de Bolivia. En 2006, Brasil pagaba alrededor de 4 dólares el millón de

BTU (unidades térmicas británicas) (MEFP 2014, 78). Pero ese precio no hacía una diferencia entre el gas natural y los combustibles líquidos (GLP, gasolina, diésel, querosén y otros) que salían de la tierra junto al hidrocarburo, por lo cual, Brasil los recibía gratis. A partir del decreto nacionalizador, Bolivia exigió modificar las condiciones de suministro y el país vecino se comprometió a realizar un pago adicional por estos otros hidrocarburos. La Embajada de Brasil en Bolivia calculó que esta decisión iba a representar un costo adicional de 10 mil millones de dólares extras para Brasil desde 2006 al 2019, fecha en la que concluye el contrato binacional de exportación⁹⁷. Al 2014, el precio promedio de exportación a ese país llegó a 10 dólares el millón de BTU (MEFP 2014, 78), lo cual representó más ingresos para Bolivia.

En su momento, Brasil afirmó que aceptó las nuevas reglas de juego por la relación de proximidad que había entre el presidente Evo Morales y su homólogo Inacio Lula Da Silva, otro presidente progresista latinoamericano y ex líder del Partido de los Trabajadores. Y sobre todo, para mantener el “espíritu integracionista latinoamericano” y el fuerte vínculo geopolítico entre ambos países vecinos, que tienen una frontera común de 3.423 kilómetros⁹⁸.

Sin embargo, es importante considerar que Brasil es un productor neto de gas y que al momento de tomar la decisión, en 2006, su producción interna llegó a 31,52 MMCD, pero su consumo superaba los 57,81 MMCD (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, 2008:43), por lo cual, no podía enfrentarse con Bolivia, uno de sus principales proveedores, en vista de que necesitaba importar energía para satisfacer la demanda del polo industrial del país, Sao Paulo.

Pero como Brasil es “el mayor consumidor energético de la región” y su necesidad de energía cada vez va creciendo impulsada por las proyecciones de crecimiento de su población y de su

⁹⁷ França, Carlos (Ministro Consejero Embajada de Brasil en Bolivia), en conversación con la autora el 3 de julio de 2010 en La Paz.

⁹⁸ Igual al anterior.

industria, una de las más desarrolladas de Sudamérica (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, 2008:43) no podía estar a las expectativas de los abruptos cambios ocurridos en Bolivia, por lo cual, decidió cambiar su política exterior, disminuir su dependencia e ir más hacia una política de autoabastecimiento y de búsqueda de alternativas energéticas al gas natural.

En 2005, antes del proceso nacionalista boliviano, el petróleo era la principal fuente de energía para el consumo interno en Brasil (42,7%), luego estaban la electricidad (16,5%), el diésel (16,5%), el bagazo (10%), la leña (8,2%) y la gasolina (7%). Sin embargo, en su Plan Anual de Negocios 2007 anticipó una inversión de 1.562 millones de dólares para fortalecer el proyecto “Plangas”, con miras a aumentar la producción interna de gas natural para atender el mercado brasileño (Petrobras 2007). Y mientras que las perspectivas hacia el 2030 son potenciar las energías renovables, el uso de biocombustibles, biomasa y el sistema eólico, de acuerdo con la “Matriz Energética Nacional 2030” (Ministerio de Minas y Energía de Brasil, 2010).

Por ello, inicialmente, Petrobras redujo en 15% sus inversiones en hidrocarburos en Bolivia (unos 31 millones de dólares el año 2006) y descartó planes de expansión, como la construcción de un moderno edificio en Santa Cruz (De Freitas, 2008). Y en 2010 descubrió en la profundidad del océano Atlántico, en el sector conocido como “presal”, el mayor yacimiento petrolero del país, el cual para ser explotado requiere tecnología de punta. Con este hallazgo, la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) de Brasil proyectó que el país podía convertirse en los principales productores de petróleo del mundo, sólo comparable con Qatar.

Por otro lado, Bolivia tiene otro contrato de exportación de gas con Argentina, suscrito en 2006, justamente después de emitido el decreto de nacionalización y en un contexto en que ese país tenía una fuerte crisis energética y necesitaba un proveedor seguro de energía para atender las necesidades de la región norte⁹⁹. Argentina tenía su propia producción, de 126,30

⁹⁹La apertura de este mercado interesó rápidamente a muchas petroleras, que se sentían un poco asfixiadas por Petrobras, que tenía prácticamente el monopolio en las exportaciones a Brasil.

MMmcd y su consumo llegaba a 114,52 MMmcd. Sin embargo, ese volumen era insuficiente para cumplir con sus compromisos de exportación de gas con Chile, Uruguay y Brasil, debido al agotamiento de sus reservas y a la falta de inversiones en exploración y explotación. Por eso, Bolivia y Argentina suscribieron en octubre de 2006 un contrato para el suministro de hasta 27,7 MMmcd de gas hasta el 2027 a un precio base de 5 dólares el millón de BTU (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos 2008).

Antes de 2006, Bolivia vendía gas a Argentina, pero lo hacía en bajos volúmenes (7,7 MMmcd) y a un llamado “precio solidario” de 3,4 dólares el millón de BTU en un contexto en que los precios internacionales del petróleo, a los cuales está indexado el gas, habían subido. Por esto, Evo Morales quería cambiar las reglas de juego. En el nuevo contrato, Bolivia prohibió estrictamente a Argentina vender el gas boliviano a Chile. Argentina aceptó todas las condiciones en una coyuntura de crisis energética y mientras estaba al mando del país la también presidenta progresista Cristina Fernández (Macedo, cuestionario, 2010). Incluso más adelante, ambos países pactaron para la construcción del gasoducto binacional “Juana Azurduy”.

Así como en el ámbito de relación con actores externos al Estado, varios instrumentos de la política nacionalista del gobierno de Evo Morales también derivaron en conflictos internos en el país, y dificultaron su implementación por la administración central. Entre los más sobresalientes están las tensiones con los sectores cívico-empresariales del departamento de Santa Cruz, la más pujante del país; el desencuentro con los sectores populares de La Paz y El Alto por el llamado “gasolinazo”, y las controversias con comunidades indígenas del centro-norte del país.

6.3 Problemas locales con los departamentos poseedores de gas

En 2007, el IDH aumentó positivamente la renta petrolera de Bolivia, por efecto del aumento de volúmenes de exportación de gas y por el incremento del precio internacional del petróleo.

En ese contexto, el gobierno decidió utilizar parte de los ingresos que las prefecturas, municipios y universidades del país recibían por concepto de ese tributo, creado antes de la nacionalización, para el pago del Bonosol, vigente entonces en favor de los mayores de 65 años y que fue el antecedente de la “renta dignidad” de Evo Morales.

Aunque en los hechos nunca se cumplió, el Bonosol se tenía que pagar con las utilidades de las empresas capitalizadas (las petroleras, las eléctricas, las de telecomunicaciones, etc.) (Jemio, 2006). Pero como efecto del DS 28701 de nacionalización, el Estado asumió mayoría accionaria en las capitalizadas petroleras Chaco, Andina y Transredes y el gobierno se comprometió a desembolsar los recursos necesarios para pagar esa renta. Sin embargo, en 2007, los recursos de YPFB para lograr ese propósito fueron insuficientes, por lo cual, la administración central dispuso de los fondos del IDH para ese año. Las nueve prefecturas del país fueron obligadas a contribuir con el 25% de lo que recibían por ese impuesto, los municipios, el 5%, las universidades, el 4% y el tesoro nacional, el 56% (Resolución Biministerial N.º 004/07, 2007). Para el 2008, se creó la “renta dignidad” y se estableció por norma legislativa que las prefecturas, municipios, fondo indígena y tesoro general aportarían con un 30% del IDH cada una (Ley 3791 2007)¹⁰⁰.

A esa medida, el gobierno aplicó un segundo recorte económico a las prefecturas, a través de la modificación de los porcentajes que cada departamento percibía por concepto de IDH. Hasta el 2005, las prefecturas recibían el 56,9% de ese tributo (DS 28421, 2005), pero a partir del 2007 se ordenó que esas instituciones sólo reciban el 24,78% (DS 29322, 2007). En cambio, inversamente proporcional, los municipios pasarían a tener del 34,48% al 66,99% del tributo departamental. Con esas dos medidas, las prefecturas del país recibieron en 2008 por IDH 554,61 millones de bolivianos, cuando el presupuesto General de la Nación les otorgaba inicialmente 1.848 millones de bolivianos (Velasco 2011). De acuerdo con el gobierno, esta

¹⁰⁰ Otra de las fuentes de financiamiento era el aporte de las empresas capitalizadas.

redistribución obedecía al fortalecimiento de las alcaldías, las cuales “tenían un rol protagónico” en el Plan Nacional de Desarrollo (DS 29322, 2007).

Un tercer elemento que tensionó la relación entre las prefecturas y el gobierno post DS 28701 fue que el tema de los plazos para la recepción de los ingresos departamentales procedentes de la venta de gas. Como YPFB se convirtió en dueña de los recursos, le correspondía pagar el IDH y las regalías, por lo que debía realizar los depósitos a fin de mes, para que los sectores beneficiarios pudieran disponer de ellos. Sin embargo, Brasil y Argentina facturaban hasta tres meses después de realizado el negocio, por lo que YPFB tenía que utilizar sus propios recursos para cubrir ese déficit. Frente a ello, el gobierno de Evo Morales optó por postergar a las prefecturas el pago del tributo por 90 días con el fin de que éste coincidiera con la facturación del gas¹⁰¹.

Frente a todas esas disposiciones, los prefectos de los departamentos del oriente del país (Rubén Costas, de Santa Cruz; Ernesto Suárez, de Beni; Leopoldo Fernández, de Pando) más Mario Cosío, de Tarija, que formaban parte de la llamada “media luna”, conformaron el Consejo Nacional Democrático (Conalde), que se enfrentó con el gobierno, convocó a la resistencia democrática, a la protesta pública y a la desobediencia civil (Resolución 001, 2007). Como parte de estas acciones, en rebeldía, Tarija entregó su presupuesto directamente al Congreso, en lugar del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y en Santa Cruz, las organizaciones cívicas tomaron instituciones públicas.

El gobierno calificó esos hechos como “sedición contra el Estado” (La Razón 2007), mientras que el Comité Cívico Pro Santa Cruz sostenía que era una movilización en defensa de los ingresos y las autonomías departamentales. Para algunas autoridades locales, los recortes económicos tenían sólo fines políticos para retrasar la histórica demanda cruceña de las

¹⁰¹ Aruquipa, Guillermo (ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en conversación con la autora en junio de 2014 en La Paz.

autonomías¹⁰², lo cual de alguna manera tenía sentido en su discurso, porque en varias declaraciones públicas el Presidente Morales se mostró contrario a esa política, porque consideraba que “sólo buscaba preservar los privilegios de las oligarquías y burguesías departamentales” (Bolpress, 2006; La Jornada, 2006). De esa manera, los grupos en conflicto lograron polarizar el debate entre las autonomías departamentales, que busca profundizar la descentralización en el país, y la aprobación de la nueva constitución política que, según ellos, ratificaba el centralismo burocrático.

En clima de polarización, Evo Morales convocó a un referéndum revocatorio de mandato para él y los prefectos, el cual se realizó el 10 de agosto de 2008. Como resultado, fueron ratificados el gobernante del país y los prefectos de la “media luna”. Después de eso, inició lo que el vicepresidente Álvaro García Linera denominó “el golpe cívico-prefectural” contra el gobierno (García Linera, discurso, 2008). En Santa Cruz, los sectores en conflicto asaltaron setenta instituciones públicas, como el Instituto de Reforma Agraria, la Aduana Nacional y el Servicio de Impuestos Nacionales, quemaron y saquearon mucha información oficial. Incluso los manifestantes intentaron cerrar las válvulas de exportación de gas a Brasil, según el gobierno con la ayuda de los ex dueños Transredes, quienes también estaban en contra de la nacionalización.

Pero el momento de mayor tensión se vivió en Pando, donde simpatizantes del partido de gobierno que marchaban contra el prefecto Fernández fueron emboscados y acribillados por presuntos sicarios afines a la prefectura y a los grupos cívicos (Vaca, 2008). Todo ese conflicto terminó gracias a la oportuna intervención de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que respaldó al gobierno democrático de Evo Morales y advirtió que no reconocería a ningún gobierno de facto. Así, las partes tuvieron que deponer sus acciones. Las demandas por autonomías departamentales fueron procesadas después por la administración central y luego fueron reconocidas e incorporadas en la nueva Constitución Política del

¹⁰² Parada, José Luis (Secretario de Hacienda de la Prefectura de Santa Cruz), en conversación con la autora el 30 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

Estado de 2009, como parte del nuevo diseño institucional del país. Y para ir orientando ese proceso se creó el Ministerio de Autonomías.

6.4 El “gasolinazo” y el TIPNIS

En 2010, el gobierno de Morales enfrentó otro problema interno en el afán de regular el tema de la comercialización de hidrocarburos. Al día siguiente de la Navidad de 2010, el Ejecutivo anunció la eliminación del subsidio en el precio de la gasolina y el diésel (DS 478, 2011), con lo que el costo del primero se elevó en un 57% y el segundo en un 82%. Los funcionarios estatales justificaron la medida con el argumento de que el combustible se iba al contrabando a Perú y Argentina, donde se comercializaban a mayor precio, y lo que finalmente tenía un costo para las arcas nacionales de al menos 380 millones de dólares.

Por lo que este hecho fue calificado como un “gasolinazo” y como la “medida más neoliberal de Evo Morales”. Por esta razón, en respuesta, los sectores sociales propiciaron un paro de transporte, marchas de protesta y bloqueos de carreteras (Weber 2013). Morales emitió instrumentos complementarios para contener los conflictos (aumento del 20% al salario de los empleados públicos y el congelamiento de las tarifas de agua, luz y electricidad). Pero como el precio de los combustibles tiene un efecto multiplicador en la economía, rápidamente repercutió en el valor de otros productos de consumo familiar, por lo que la protesta creció más y obligó a que Morales regulara en su decisión y anule todo ese *mix* de instrumentos.

Además de ese conflicto, el gobierno se abrió otro frente de tensión con los indígenas de Beni. En 2006, se declaró de “prioridad nacional y departamental” la construcción de la carretera que vincule la localidad de Villa Tunari, en Cochabamba, con la norteña San Ignacio de Moxos, en Beni (Ley 3477, 2006). La propuesta consistía en edificar una infraestructura de 306 kilómetros de largo y dividida en tres tramos: 1) Villa Tunari –Isinuta (47 kilómetros, km); 2) Isinuta - Monte Grande (177 km) y 3) Monte Grande - San Ignacio de Moxos (82 km). La obra tendría un crédito de Brasil y formaría parte del corredor internacional bioceánico que uniría el Pacífico con el Atlántico y facilitaría el comercio.

Sin embargo, según el diseño, la carretera pasaría por el medio del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), que tiene una extensión de 1.091.656 hectáreas y que está ubicado entre ambos departamentos. Esto pondría en riesgo su estatus de territorio comunitario de origen (viven más de 10.000 personas de 64 comunidades de los pueblos yuracarés, chimanes y mojeños.) y además es un parque nacional, creado en 1965 (DS 7401, 1965)¹⁰³ y un área protegida rica en flora y fauna¹⁰⁴.

YPFB también tiene intereses petroleros en la zona. Cuenta con una concesión en el bloque Sécure, que comprende el área del TIPNIS y tenía previsto realizar estudios para una eventual explotación en sociedad con PDVSA de Venezuela. Los indígenas del TIPNIS se opusieron a todos esos proyectos, porque justamente contradecían la prédica del “vivir bien” y la defensa de la naturaleza, previstos en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo. De esa forma, en agosto de 2011, estos pueblos indígenas junto a dirigentes de la Confederación de Indígenas del Oriente (CIDOB) y ONG ambientales marcharon hacia La Paz con el fin de bloquear esos proyectos. El Ejecutivo trató de quebrar al sector indígena con la creación de un sector denominado “los interculturales” que apoyan la gestión gubernamental. Hubo enfrentamientos con la policía y al final el gobierno se comprometió a llamar a una consulta popular con los habitantes de la zona. Como resultado, finalmente el tema quedó en *stand by*, aunque Morales admitió que no pierde la esperanza de retomarlo, porque cree que ayudará al progreso del país.

Finalmente, otro punto que generó problemas con el sector indígena fue el “fondo indígena”, creado con recursos del IDH, con el fin de que los dirigentes lleven adelante proyectos de desarrollo para sus comunidades. Las transferencias de recursos fueron realizadas por este

¹⁰³ Decreto Supremo N.º 7401, del 22 de noviembre de 1965.

¹⁰⁴ De acuerdo con el estudio del Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), realizado en 1995, el TIPNIS poseía entonces alrededor de 602 especies distintas de plantas, distribuidas en 85 familias y 251 géneros. Además de “858 especies de vertebrados, 108 de mamíferos, 470 de aves, 39 de reptiles, 53 de anfibios, 188 de peces y 127 de insectos” (La Razón, 2011).

gobierno sin la fiscalización correspondiente. Un informe de la Contraloría del Estado indica que 153 proyectos fueron declarados “fantasmas” y provocaron un daño económico a las cuentas nacionales de 71 millones de bolivianos (La Razón 2015) y que lo peor es que ni siquiera se los puede auditar porque “nos existen documentos correspondientes” (Los Tiempos 2016). Esto conllevó a serios cuestionamientos por parte de la sociedad, por lo que el mismo gobierno presionó para la detención de los dirigentes y de la ministra encargada del tema, Nemesia Achacollo. Además de este caso, los sobrepagos en la licitación para la construcción de las plantas de industrialización de gas también derivaron en la detención de los ex presidentes de YPFB Santos Ramírez y Guillermo Aruquipa.

7. Estabilización de la política nacionalista extractiva

Durante el momento de ajustes y calibración, la política nacionalista extractiva enfrentó una serie de conflictos que puso a prueba tanto sus ideas como sus instrumentos. Pero la fortaleza que tienen ambas impidió que fueran desplazados o sustituidos por otros, con lo cual se comprueba la hipótesis de esta investigación. Dicha fortaleza además permitió la estabilización, al menos temporal, del paradigma vigente.

Se dice que la estabilización es temporal porque está sujeta a un carácter dinámico y a la capacidad del gobierno de responder de forma legítima y eficaz a las nuevas demandas de la población, a través de todos los instrumentos que tenga a su alcance.

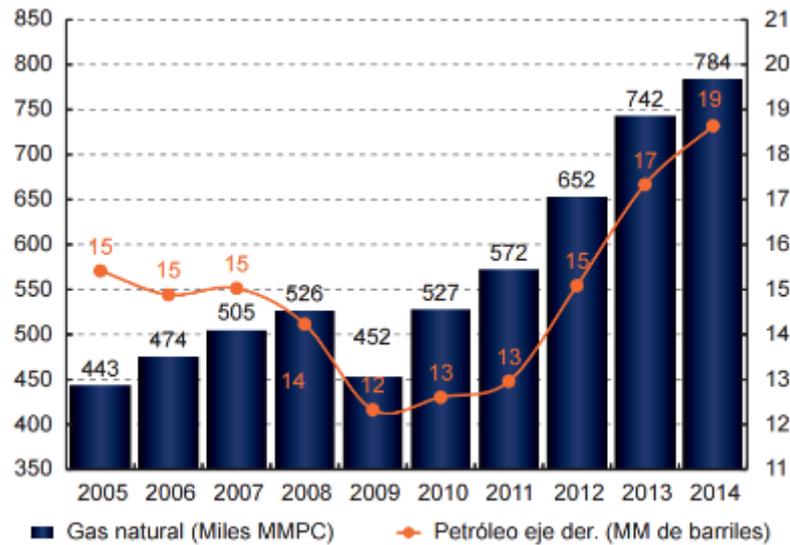
7.1 Aumento de ingresos y redistribución de la riqueza

Con la implementación de la política nacionalista extractiva, la producción de gas de Bolivia mantuvo una tendencia creciente hasta el 2014, salvo una eventualidad que enfrentó en 2009 producto de la crisis económica internacional que afectó varios países latinoamericanos.

Esta tendencia al incremento de la producción entre el 2006 y el 2014, de 443 miles de MMPC a 784 miles de MMPC (Figura N.º 3.9.) repercutió a su vez en que aumentaran las exportaciones de ese recurso natural hacia los países compradores, Brasil y Argentina. Los volúmenes de venta subieron de 11.159 millones de metros cúbicos diarios (MMCD) en 2006

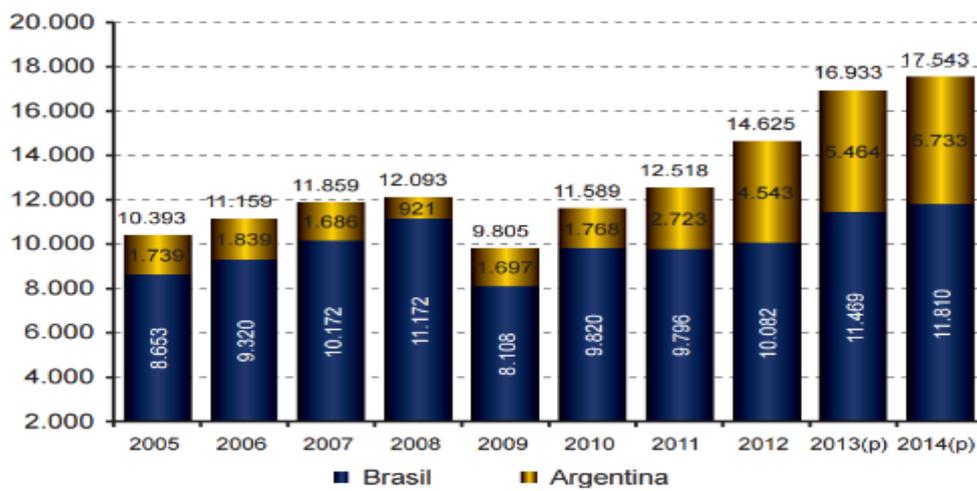
a 17.583 millones MMCD en 2014 (Figura N.º 3.10.) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, MEFP, 2014).

Figura 3.9 Producción de hidrocarburos (2005-2014)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014), memoria institucional.

Figura 3.10 Volumen de exportación de gas (2005-2014)
(en millones de metros cúbicos)

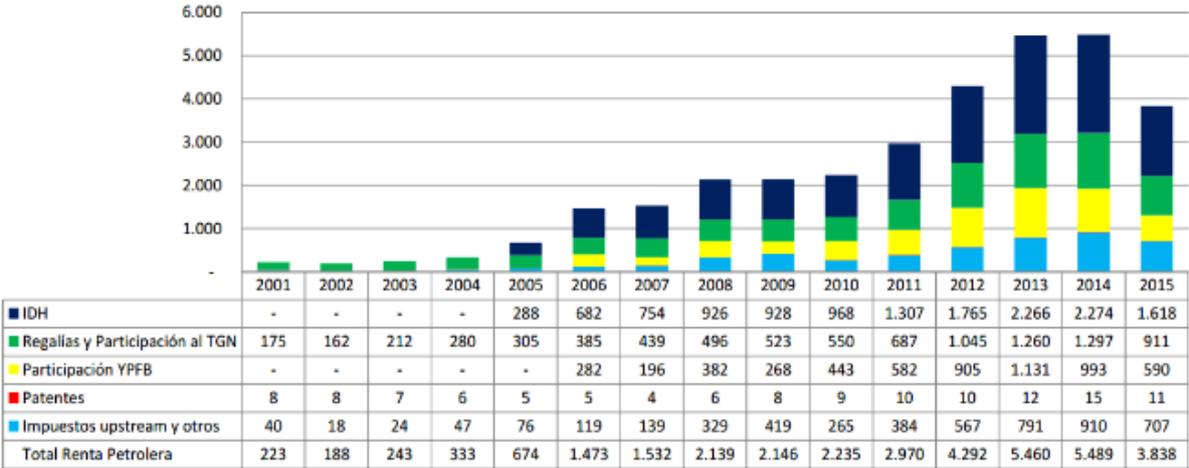


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014), memoria institucional.

Este incremento de volúmenes de exportación en un contexto de precios altos de las materias primas (con un precio histórico del barril de petróleo de más de 100 dólares en 2008) también repercutió en un aumento de los ingresos para el Estado, lo que permitió aumentar la renta petrolera del país, de 674 millones de dólares en 2006 a un histórico 5.489 millones de dólares en 2014, el valor más alto alcanzado en toda la década.

Pero cabe precisar, como se detalla en el Figura N.º 3.11., el principal componente de esos ingresos proviene del IDH, tributo creado por el Congreso en 2005, antes de que Evo Morales llegase al poder e impulse su plan nacionalizador. Los ingresos también se ven favorecidos por las regalías y los ingresos del TGN que ya existían. La renta petrolera boliviana aumentó también –aunque en menor medida respecto a los otros componentes- producto de la participación adicional que YPFB logró en los nuevos contratos de operación derivados del proceso nacionalizador. Pero estos recursos benefician exclusivamente a la empresa estatal y no al resto de la economía.

Figura 3.11 Renta petrolera boliviana (2001-2015)
(en millones de dólares)



Fuente: YPFB (2016), informe rendición de cuentas públicas.

Como resultado del crecimiento de la renta petrolera, el gobierno de Morales impulsó una política de redistribución de los recursos entre los sectores más vulnerables de la población, a través de transferencias condicionadas (bonos) que beneficiaron a los niños y niñas en edad

escolar, a las madres en periodo de gestación y a los adultos mayores de 60 años. Y contribuyeron a reducir la tasa de deserción escolar, la mortalidad materno-infantil, a dar una “vejez digna” y a disminuir la pobreza extrema en el país (MEFP, memoria 2014, 178).

En 2005, el porcentaje de pobreza extrema en Bolivia “alcanzaba a 38,2%; es decir, que casi 4 de cada diez personas eran extremadamente pobres; sin embargo, a partir de 2006 este indicador se redujo consecutivamente llegando a 18,8% en la gestión 2013”, de tal forma que a ese año, solo 2 de cada 10 personas vivían en la extrema pobreza. La mayor reducción se dio en el área rural, donde ese indicador bajó de 62,9% en 2005 a 38,8% en 2013, mientras que en el área urbana pasó de 24,3% a 9,2% en ese mismo periodo (MEFP, memoria 2014, 179).

El bono Juancito Pinto fue creado en 2006 como un único pago anual de 200 bolivianos para los estudiantes de los niveles primario y secundario que completen el ciclo escolar. Según datos oficiales, entre el 2000 y 2005, la tasa promedio de deserción escolar era de 6,1%, pero con las acciones tomadas disminuyó a 3,9% en el período 2006 – 2013, de tal manera, que esta política permitió beneficiar con el bono a unos 2 millones de estudiantes el año 2014, los cuales representan el 19,9% de la población total de Bolivia (MEFP, memoria 2014, 182-183)¹⁰⁵.

Además, desde el 2014, el gobierno entrega también un bono de 1.000 bolivianos al “bachiller destacado”, con el fin de incentivar la excelencia en los estudios secundarios (DS 1887, 2014)¹⁰⁶. Ese año, el incentivo económico llegó a 8.439 estudiantes, de los cuales 4.223 fueron hombres y 4.216 mujeres (MEFP, memoria 2014). Y como parte de este paquete

¹⁰⁵ Según el Ministerio de Economía y Finanzas de Bolivia, el pago del bono fue financiado completamente por las empresas nacionalizadas, principalmente, con el aporte de YPFB (82,2%) y en menor medida por las otras, la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) (6,3%); Entel (5,2%), Cofadena y Ende (2,1%) cada una, la aerolínea BOA (1,0%) y Depósitos Aduaneros de Bolivia (DAB) (1,0%) (MEF, 2014:182-183).

¹⁰⁶ DS 1887, 3 de febrero de 2014.

educativo, se instruyó la dotación de computadoras portátiles a las escuelas fiscales y de convenio (DS 2013, 2014)¹⁰⁷.

Asimismo, con recursos provenientes principalmente del IDH, el gobierno ordenó la otorgación de la llamada “renta dignidad” (Ley 3791, 2007)¹⁰⁸, una pensión mensual de 250 bolivianos para los no jubilados y de 200 bolivianos para los jubilados, lo cual daba un acumulado anual de 3.000 bolivianos y 2.400, respectivamente. Los reportes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia señalan que desde la entrada en vigencia de esta disposición hasta diciembre de 2014, más de un millón de personas se beneficiaron con este bono, de los cuales, el 83% pertenecen a los no rentistas y el 17% a los rentistas (MEFP, memoria 2014, 185). Adicionalmente a ese beneficio, en 2014, el gobierno decidió otorgar el pago de un aguinaldo a los beneficiarios de la “renta dignidad”, que consistía en un bono mensual adicional (Ley 562, 2014)¹⁰⁹. En 2014 y 2015 también se dio un doble aguinaldo a los funcionarios públicos.

En 2009, se creó también el Bono Juana Azurduy, en alusión a la heroína boliviana que luchó durante la independencia (DS 66, 2009)¹¹⁰. Consistía en un incentivo económico mensual para las mujeres embarazadas que se realicen los controles prenatales, tengan un parto asistido y lleven a sus hijos o hijas a los controles en su respectivo centro de salud. También se les otorgó un paquete mensual de alimentos, producido por las empresas públicas, para acompañar un embarazo saludable. Esto permitió disminuir la tasa de mortalidad materno-

¹⁰⁷ Decreto Supremo N° 2013, del 28 de mayo de 2014.

¹⁰⁸ Ley N° 3791, del 28 de noviembre de 2007.

¹⁰⁹ Ley N° 562 de 27 de agosto de 2014.

¹¹⁰ DS 66 de 3 de abril de 2009.

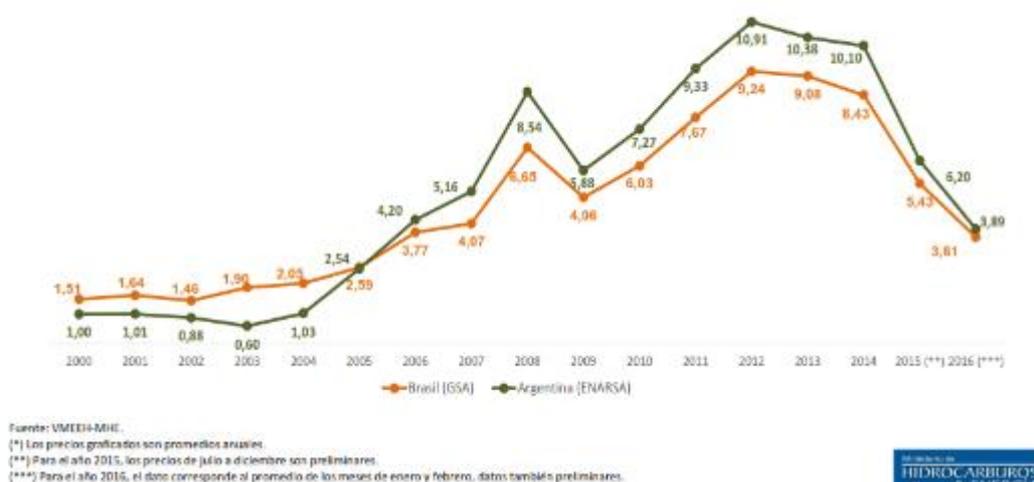
infantil en Bolivia, que era una de las más altas de Latinoamérica¹¹¹. Según el MEFP, a finales de 2014, esta política benefició a unas 1.301.643 personas entre madres, niñas y niños en todo el país, lo que representa un 11,8% de la población del país. Y los departamentos más favorecidos fueron La Paz (27,1%), Santa Cruz (19,0%) y Cochabamba (18,3%) (MEFP, memoria 2014).

Además de las transferencias condicionadas, el gobierno de Morales impulsó otras políticas sociales complementarias orientadas a mejorar la educación, salud, vivienda y protección social de los sectores más vulnerables del país, lo cual incrementó los gastos sociales de su administración, que llegaron en 2014 a 26.168 millones de bolivianos, un 11,5% del PIB (MEFP, memoria 2014, 188).

Sin embargo, la crisis económica internacional de los últimos cuatro años, derivada por la caída de los precios internacionales de las materias primas por la sobreoferta de petróleo mundial, provocó que el barril de petróleo en el mercado de Estados Unidos (WTI) se cotizara en diciembre de 2013 en 36 dólares, cuando su pico fue superior a los 100 dólares en 2008. Esta situación generó un problema para el gas natural boliviano, calculado en base al petróleo WTI. Por esta razón, entre 2015 y 2016 ese descenso afectó al precio del gas de exportación a Brasil y Argentina (Figura 3.12.), que a su vez repercutieron en menores ingresos para el Estado boliviano, poniendo en conflicto la sostenibilidad de los programas sociales financiados con los beneficios de la explotación gasífera.

¹¹¹ En 2003, en América Latina fallecían unas 130 madres al año por complicaciones en el embarazo, mientras que en Bolivia por cada 100.000 niños nacidos vivos, unas 229 progenitoras perdían la vida (UDAPE y PNUD, 2010).

Figura 3.12 Precios de exportación del gas de Bolivia (2000-2016)



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2016)

7.2 Estancamiento del sector y problemas contractuales

Aunque el sector extractivo haya experimentado una expansión en la producción entre 2006 y 2014, enfrenta un serio estancamiento que pone en riesgo su sostenibilidad presente y futura. A casi diez años de la vigencia del decreto “Héroes del Chaco” se puede evidenciar que las empresas petroleras privadas no descubrieron ni un yacimiento considerable ni aumentaron las reservas de gas y petróleo de Bolivia. Durante todo este periodo, la estatal YPFB, a través de sus subsidiarias, logró sumar a las reservas probadas apenas 1 TCF (MHE 2015), cifra insuficiente respecto a los retos que tiene prevista la política nacionalista extractiva.

La falta de nuevos hallazgos por parte del sector privado se explica porque este sector no realizó inversiones considerables en exploración (donde están los mayores riesgos de la industria), sino más bien, se concentraron en explotar las áreas que ya estaban desarrolladas antes del proceso nacionalista. Además, desde 2009, los mayores aportes en exploración corrieron por cuenta de YPFB y de sus firmas subsidiarias (YPFB Andina y YPFB Chaco), llegando incluso a duplicar los que realizaron las firmas privadas (Tabla N.º 3.3. y Figura N.º 3.13.). Y esta tendencia se mantuvo constante hasta el 2016, cuando YPFB casa matriz invirtió 109,5 millones de dólares en exploración, las subsidiarias 94,9 millones de dólares, sumando un total de 204,4 millones de dólares como parte estatal para fomentar la

exploración. En cambio, las empresas operadoras invirtieron en esta actividad 136 millones de dólares, mientras que para la explotación de áreas ya descubiertas inyectaron 274 millones de dólares. El Estado, a través de las subsidiarias, también invirtió un monto muy similar para este propósito 277,1 millones de dólares (YPFB, informe rendición de cuentas, 2016).

Una de las razones que explica el comportamiento de las compañías es que existe incertidumbre jurídica, porque no existe una nueva ley sectorial que se adapte a las nuevas condiciones del nacionalismo extractivo y todo está amparado en un decreto del Ejecutivo. Por otro lado, las empresas tampoco “están de acuerdo” con ir al escenario político del poder Legislativo para tener la aprobación de los contratos de exploración, tal como manda la Constitución de 2009. Las compañías dicen que allí los temas se politizan demasiado, más en un país “tan conflictivo como Bolivia” y “pierden el rumbo” del funcionamiento de una industria técnica como la de hidrocarburos¹¹². Desde el 2010, el gobierno anunció la preparación de una nueva ley sectorial. El MHE elaboró un borrador, que según se explicó, está en un proceso de socialización con los actores vinculados al sector, que hasta fines del 2016 no había concluido.

El panorama del sector se torna más complicado, ya que la nueva información obtenida por YPFB, emergente de un nuevo proceso de certificación de reservas que se realizó en 2013 por la consultora CLJ Petroleum Consultants, reportó una declinación de las reservas existentes. El reporte de 2005, que el gobierno consideró que estaba inflado para beneficiar a las compañías durante las reformas neoliberales, indicaba que en ese momento el país tenía 26 TCF de reservas probadas, pero a diciembre de 2013 se comprobó que efectivamente sólo

¹¹² Magela, José (Presidente de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos; Presidente de British Gas). En conversación con la autora el 22 de mayo de 2010 en Santa Cruz.

llegaban a 10,45 TCF (YPFB, 2015)¹¹³. Y con tendencia a un mayor agotamiento en vista de la explotación intensiva que está realizando las compañías privadas.

Tabla 3.3 Ejecución de inversiones por actividad

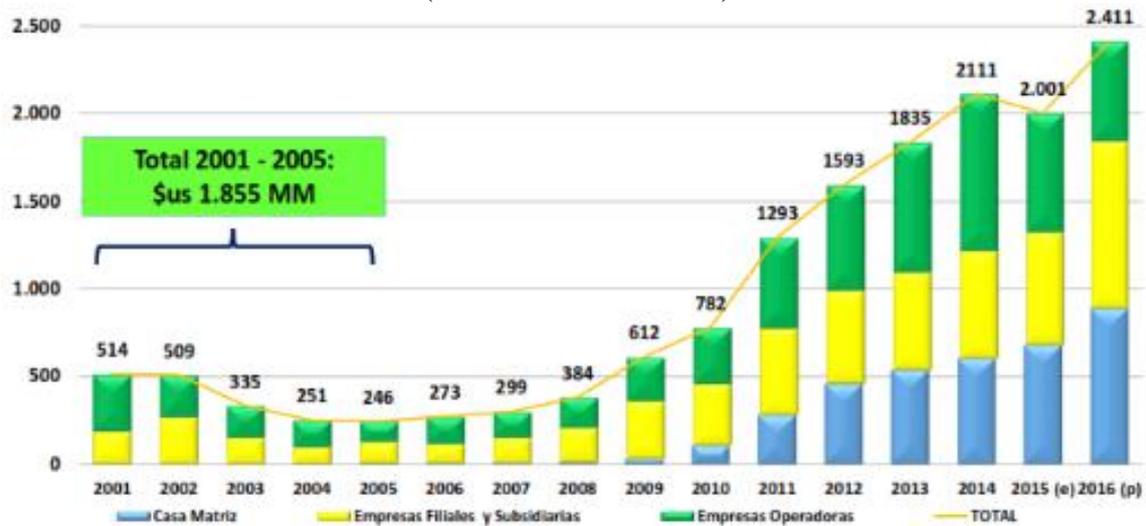
(en millones de dólares)

ACTIVIDAD	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EXPLORACIÓN	52	73	44	81	147	96	214	138	164	312
EXPLOTACIÓN	134	130	171	211	325	479	658	777	844	873
ALMACENAJE	2	1	2	1	6	0	1	3	3,6	1
TRANSPORTE	52	58	73	76	102	92	125	165	134	88
REFINACIÓN	1	4	1	3	1	7	14	52	171	184
PLANTAS DE SEPARACIÓN / INDUSTRIALIZACIÓN	-	-	-	1	-	8	192	354	407	433
DISTRIBUCIÓN (REDES)	4	7	7	12	30	95	80	81	98	140
COMERCIALIZACIÓN	-	-	-	-	-	4	6	18	2	4
INVERSIONES MENORES						0	4	4	11	15
TOTAL	246	273	299	384	612	782	1.293	1.593	1.835	2.050

Fuente: YPFB, informe de resultados gestión 2014.

¹¹³ Se calculó que las reservas probables que no eran muy seguras podrían llegar a 3,5 TCF y las posibles (de las cuales hay menos certeza aún) podrían estar en el orden de los 4,15 TCF.

Figura 3.13 Inversiones del sector hidrocarburos entre 2001-2015
(en millones de dólares)



Fuente: YPF, Audiencia Pública, informe de rendición de cuentas 2015

Esto provocó un estancamiento de la producción, la cual subió rápidamente hasta el 2012, luego tuvo cambios marginales hasta el 2015 hasta estancarse finalmente en el 2016 (Tabla N.º 3.4.). Aunque este comportamiento tiene que ver mucho con los factores estructurales internos anteriormente mencionados, la situación se agrava más para Bolivia por otros factores coyunturales, como la caída del precio del petróleo, que afectó a varias potencias regionales como Brasil, que sufrió una desaceleración económica en 2014 y los volúmenes de venta de gas boliviano a ese país se congelaron o rebajaron. Mientras que en 2013, la exportación a ese país vecino tuvo un aumento del 13,8%, en 2014 sólo creció en 3,0% (MEFP, 2014:63).

Tabla 3.4 Producción de hidrocarburos al 2016

GAS NATURAL (MMmcd)	2005	2006	2012	2013	2014	2015	2016(*)
Producción Fiscalizada Disponible de Gas Natural	36,48	39,23	56,50	58,45	61,48	60,46	60,37

LÍQUIDOS	2005	2006	2012	2013	2014	2015	2016(*)
Producción Fiscalizada Petróleo, Condensado y Gasolina Natural (BPD)	51.224	48.756	51.323	59.044	63.087	60.802	57.266

Fuente: YPFB, informe rendición de cuentas, 2016

A esa coyuntura difícil se suma el plan de autoabastecimiento iniciado por Brasil para producir su propia energía y las tensiones políticas entre el presidente Evo Morales y su homólogo Michael Temer¹¹⁴, sucesor de Dilma Rouseff en 2016, lo cual pone en incertidumbre a Bolivia respecto a la posibilidad que tiene de lograr ampliar el contrato de exportación de gas a Brasil, que vence en 2019, ni tiene otros mercados alternativos tan grandes como éste, y aunque los consiguiera, como YPFB proyecta con Uruguay y Paraguay (YPFB, informe rendición de cuentas, 2016), (que no tienen la misma demanda ni dinámica que Brasil) no cuenta con la producción interna suficiente para emprender nuevos compromisos con otros países.

De igual forma, existen problemas de abastecimiento con Argentina. En varias oportunidades, por su limitada capacidad, Bolivia no pudo cumplir con la entrega de volúmenes pactados en el contrato, debido a que no tenía la oferta suficiente para cumplir con sus compromisos, que

¹¹⁴ Luego de la salida del poder de Inacio Lula Da Silva, su allegada política Dilma Rouseff, también del Partido de los Trabajadores, se hizo de la presidencia de Brasil. Pero fue dimitida del cargo tras un juicio político por supuestos vínculos con hechos de corrupción. Frente a ello, el vicepresidente Michael Temer, de tendencia más bien liberal, asumió el mando del país. Esta decisión fue cuestionada por el presidente Evo Morales de Bolivia, bajo el argumento de que hubo un “golpe de Estado” en ese país, por lo cual llamó a su embajador en Sao Paulo. Esto provocó tensión entre ambos países. Aunque al final, Morales tuvo que aceptar el nuevo clima político regional.

en orden de prelación son: primero, el mercado interno, luego Brasil y al final Argentina. Según el contrato, YPFB debía entregar a su similar de ese país Enarsa 16,4 MMmcd entre octubre y mayo y subir la provisión a 19,9 MMmcd en los meses de bajas temperaturas que son junio y septiembre. Pero en 2016, la entrega fue menor en 6,5% a lo acordado; en marzo, menor en 11,9%; en junio, al 11% y julio, al 19% (Enargas 2016). Bolivia argumentó problemas de mantenimiento con los campos y fallas logísticas.

Pero frente a la creciente demanda argentina, que en 2015, principalmente, fueron para la generación de energía (31,7%), industrial (25,8%), residencial (23,5%) (Enargas, 2016) (Tabla N.º 3.5.), Argentina buscó otras fuentes de suministro constante. Contrató la importación de gas natural licuado (LNG) de Trinidad y Tobago, luego de Qatar, Nigeria e incluso Australia. Además, optó por importar gas de Chile, a quien antes le vendía, pero ahora le compra una parte de la provisión que adquiere de Asia. En 2016, con la caída del precio del petróleo, Argentina pagó 3,02 dólares el millón de BTU por el gas de Bolivia, mientras que prefirió pagar más a Chile (7,20 dólares) o por el LNG que compra (5,30 dólares) con tal de garantizar energía a su país. Y Bolivia se quedó estancada porque no tiene más oferta de gas ni nuevos mercados para su gas.

Tabla 3.5 Consumidores de gas natural en Argentina

(en millones de metros cúbicos por día)

DESTINO DEL CONSUMO	1993	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015 % s/total	VARIACIÓN 1993-2015	
									MM m ³ /día	%
RESIDENCIAL	15,445	25,157	26,170	27,484	28,743	27,692	28,025	23,5	12,580	81,5
COMERCIAL	2,375	3,419	3,438	3,679	3,681	3,633	3,655	3,1	1,280	53,9
INDUSTRIAL ⁽¹⁾	18,014	29,053	30,623	28,140	30,056	30,105	30,793	25,8	12,779	70,9
INDUSTRIAL - RTP CERRRI	3,211	3,927	3,655	3,808	3,893	4,080	3,816	3,2	0,605	18,8
CENTRALES ELÉCTRICAS ⁽¹⁾	16,251	30,069	33,398	36,271	37,097	36,388	37,808	31,7	21,558	132,7
CENTRALES ELÉCTRICAS - BOCA DE POZO	0,000	1,491	2,085	3,042	2,552	3,456	3,058	2,6	3,058	n.a.
GNC	2,084	7,299	7,565	7,630	7,559	7,815	8,167	6,8	6,083	292,0
SUBDISTRIBUIDORES Y ENTES OFICIALES	2,424	3,167	3,573	3,783	3,994	3,953	4,049	3,4	1,626	67,1
TOTAL PAÍS	59,802	103,582	110,508	113,839	117,575	117,122	119,371	100,0	59,569	99,6

Fuente: Enargas, 2015.

7.3 Profundización del modelo primario exportador

Como las ventas de gas natural son una de las principales fuentes de ingresos para el tesoro nacional, y que sirven para financiar una diversidad de planes sociales, el gobierno de Evo Morales optó por profundizar en Bolivia el modelo extractivista primario-exportador para atraer inversiones al país.

Sin inversiones, no hay ingresos, lo cual motivaría eventuales conflictos sociales con los beneficiarios de los bonos, con las gobernaciones, municipios, universidades, policía, militares e indígenas que reciben una coparticipación de la renta petrolera. Sin inversiones tampoco hay energía para atender la demanda de la industria nacional y de los consumidores locales de gas domiciliario y GLP que cada vez son más. Y sin inversiones no hay suficiente gas como para poner en funcionamiento las plantas de industrialización que construyó el gobierno. Así que para pasar a una fase post extractiva, todavía falta mucho.

Así que en la política extractiva de Morales se consolidó en auspiciar las actividades de hidrocarburos por encima de todo. Por ejemplo, en 2012, el gobierno autorizó a YPFB realizar actividades hidrocarburíferas en “áreas protegidas, sitios arqueológicos y paleontológicos, así como lugares sagrados para las comunidades y pueblos indígena originario campesinos, que tengan valor espiritual como patrimonio de valor histórico u otras áreas reconocidas por su biodiversidad” (DS 1203, 2012).

Eso, bajo el argumento de que debe tomar “medidas para el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en todo el territorio nacional, en el marco de su carácter constitucional, estratégico y de interés público para el desarrollo del país; vinculado a la reducción de la extrema pobreza en comunidades que habitan las áreas protegidas y la gestión integral de los sistemas de vida” (DS 2366, 2015).

Asimismo, autorizó un procedimiento que acelera y salta los procesos de consulta previa en territorios ancestrales donde hay hidrocarburos (DS 2298, 2015) con el fin de incentivar las inversiones privadas en el país. Esto demuestra que el gobierno de Morales tiene la firme intención de continuar el modelo primario-exportador en Bolivia, contrario al objetivo de impulsar un “cambio de patrón diversificado”, basado en el “vivir bien comunitario”, lo cual pone en la perspectiva nuevos problemas de política. Si el gobierno quiere superar todas las dificultades que tiene en frente, debe optar por realizar nuevos ajustes a la política con el fin de adaptar la posición del Estado a las nuevas circunstancias del contexto que lo rodean y presionan.

La caída de los precios internacionales del petróleo obliga a Bolivia a flexibilizar más aún los incentivos para las empresas petroleras inviertan en el país y generen condiciones que den viabilidad al sector económico más importante de Bolivia. Recientemente se aprobó una ley de incentivos petroleros, pero aún no dio resultados y se aguarda la nueva ley sectorial que reactive la industria. Además, Morales tiene que superar la visión personalista y centralizada de la realidad boliviana. Debe ajustar su política a las reivindicaciones de los sectores sociales que lo apoyaron y reflexionar sobre su política de deslegitimación de actores, de politización, persecución y proceso judicial, porque podría provocarle varios problemas en el mediano

plazo e incluso afectar la continuidad de su mandato, como la continuidad del paradigma nacionalista extractivo vigente.

8. Conclusiones

El caso de la política nacionalista extractiva de Bolivia permite evidenciar la construcción de una teoría (Beach y Pedersen 2013), que cuando las instituciones vigentes (formales o informales) son débiles y no logran institucionalizarse en el tiempo abren el espacio para que nuevas ideas, acompañadas de instituciones más fuertes las sustituyan y del lugar al cambio en el paradigma de política.

También se demostró que los cambios paradigmáticos (y rupturas profundas) pueden empezar desde un ajuste de primer orden y que dan paso al surgimiento de nuevos actores políticos, que lideran el nuevo paradigma.

Finalmente, es importante mencionar que aunque el paradigma nacionalista extractivo en Bolivia haya logrado un cierto grado de estabilidad, expresada en sus instrumentos, siempre está sujeto a futuros conflictos o problemas públicos que deben ser resueltos por los tomadores de decisiones, siguiendo una lógica de lo adecuado en función al contexto cambiante en el que están inscritas las políticas públicas. En el siguiente capítulo se testeará esta teoría con el caso peruano.

Capítulo 4

La continuidad de la política neoliberal extractiva en Perú (2000-2016)

El capítulo 2 permitió establecer las profundas reformas económicas en el sector de los hidrocarburos en Perú, las cuales lograron institucionalizarse gracias a la fortaleza de sus instituciones, fundamentalmente, informales, y luego las formales.

En el presente capítulo se analiza la confrontación de las instituciones vigentes (informales y formales) frente a la emergencia de nuevas ideas e instituciones de corte nacionalista. A diferencia de Bolivia, en el caso de Perú, el resultado de las tensiones no deriva en un giro hacia el nacionalismo extractivo, sino más bien, hacia la continuidad del proceso. Esto se debe, sobre todo, por la fortaleza que tienen las instituciones del paradigma neoliberal, las cuales lograron institucionalizarse en el tiempo y así bloquear a las instituciones nacionalistas emergentes.

Para evidenciar aquello, el capítulo presenta un mapa con el método de seguimiento del proceso, que muestra la confrontación de ideas e instituciones viejas y nuevas como el detonante del proceso (*trigger*) en un nivel de primer orden de cambio. Esta confrontación permite la emergencia de nuevos actores (la elección del presidente Ollanta Humala), quien impulsa ideas nacionalistas en un nivel sistémico de gobernanza (tercer orden). Sin embargo, estas ideas son bloqueadas por la fortaleza de las instituciones informales y formales neoliberales, lo cual impulsa a que se mantengan y profundicen los instrumentos neoliberales en ámbito sectorial de los hidrocarburos. La implementación de esas instituciones provoca conflictos y ajustes en un nivel operativo (primer orden), que después terminan siendo controladas por el gobierno, de tal forma que permiten la estabilización del paradigma neoliberal en Perú.

Tabla 4.1 Mecanismos causales de la política nacionalista de Perú

Detonante	Entidades interactúan con las actividades				Resultado
Primer orden: Confrontación entre ideas e instituciones viejas y nuevas (X)	Nuevo actor: La elección de Humala (sin mayoría)	Tercer orden: Nuevas ideas en el sistema cooperativo de gobernanza, pero con los viejos instrumentos	Segundo orden: Las ideas y los instrumentos neoliberales se mantienen en el nivel sectorial extractivo	Primer orden: Los instrumentos neoliberales extractivos activan conflictos locales y ajustes	Estabilización de la política neoliberal extractiva (Y)

Fuente: Velasco, 2018

1. Nivel de ajuste: confrontación entre las ideas e instituciones viejas y nuevas

1.1 Primeros cuestionamientos a las instituciones

Durante su primer mandato (1990-1995), Alberto Fujimori logró un amplio respaldo de los sectores más desprotegidos de la población, sobre todo, por su carácter populista y su identificación con los migrantes del país (Conaghan 2005). Y también porque logró resolver el tema de la violencia política interna.

En las elecciones de 1995, buena parte de la población peruana apoyó al gobernante para un segundo mandato con la expectativa de una mejora en los indicadores socioeconómicos, creación de empleo y lucha contra la pobreza en un contexto de crecimiento económico influenciado por la inversión extranjera. Pero como el mandatario no logró concretar este tipo de políticas sociales, empezó a crecer el descontento social y su respaldo popular fue disminuyendo gradualmente. En 1995 contaba con un apoyo del 75% de la población; en 1996 bajó al 60%; al año siguiente descendió al 41% y en 1998 cayó a un 40% (Murakami 2007, 429 y 457).

Sin embargo, a partir de 1995 se reactivaron las protestas sociales en Perú, enfocadas estrictamente en la defensa de los derechos humanos y en cuestionar los rasgos autoritarios con los que gobernaba el país, en alianza con los militares y los grupos empresariales más importantes de Perú.

Se criticó de forma contundente la Ley de Amnistía, aprobada casi inmediatamente de que fuera reelegido, y con la cual se exculpaba a los militares y agentes estatales vinculados en casos de violaciones de derechos humanos cometidos durante el periodo del conflicto armado. Asimismo, el gobernante cerró los juicios y todas las investigaciones presentes y futuras. Entre los favorecidos con esta decisión estaban miembros del grupo paramilitar Colina o “escuadrón de la muerte” que participaron en varias represiones estatales, como “la masacre de los Barrios Altos” (1991), cuando fallecieron 15 personas o en la violencia en La Cantuta (1992), cuando profesores y estudiantes universitarios fueron las víctimas, entre muchos otros casos más. Según Garay y Tanaka (2009:88), entre 1995 y 2000, se registraron al menos 27 manifestaciones lideradas por grupos de defensa y activistas de los derechos humanos.

Las protestas también se reactivaron “como una reacción al marcado centralismo del gobierno de Fujimori”, que benefició más el desarrollo de la costa (Bebbington et al. 2011). El sentimiento de exclusión promovió el surgimiento de movimientos y frentes de defensa regionales (Loreto, Arequipa y Cuzco) que realizaron marchas, paros y protestas hasta la conformación de una Coordinadora Nacional de Frentes regionales (Pajuelo 2004:57). A los manifestantes se unieron después trabajadores de los sectores público y privado, universitarios, campesinos, entre otros, que tenían algunas reivindicaciones gremiales específicas (Garay y Tanaka 2009).

A fines de los años 1999 los sectores en conflicto unificaron su lucha “contra la dictadura del fujimorismo” y “para devolverle la democracia al país” (Bebbington et al. 2011, 113). Un momento cúlpe de la protesta social nacional contra Fujimori se dio el año 2000 en la Marcha de los Cuatro Suyos, encabezada por el candidato a la presidencia Alejandro Toledo,

líder del Partido Perú Posible, luego de conocerse que Fujimori realizó fraude electoral¹¹⁵ para prolongarse un tercer mandato el año 2000. Después también se realizó una protesta por parte de militares nacionalistas, llamada el “levantamiento de Locumba” en la que participó Ollanta Humala, quien planteó la necesidad de realizar cambios estructurales en el país y sustituir los rostros de la política.

El fraude electoral realizado por Fujimori, con la falsificación de firmas para inscribirse en las elecciones, puso en evidencia una serie de irregularidades y actos de corrupción desarrollados en el transcurso de sus diez años en el poder, lo que terminó de desgastar la figura del mandatario. Por ejemplo, que el 85% de los ingresos generados por las privatizaciones de las empresas en los años 1990 fue utilizado durante la segunda gestión del gobernante, bajo una total falta de transparencia ante la opinión pública (Murakami 2007, 429).

Según datos estimados de la Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros del Congreso Peruano, el país percibió unos 9.500 millones de dólares por las privatizaciones, pero gran parte de ese monto fue destinado al pago de la deuda externa y a la compra de armamento¹¹⁶, conforme fue establecido por los decretos de urgencia y los “decretos supremos secretos” del mandatario (Comisión 2002, 20).

Algunos estudios indican que la privatización de Petroperú “no fue favorable” para el país en términos económico-financieros”, porque pese a su achicamiento, la empresa generó

¹¹⁵ Se difundió la existencia de una fábrica electoral presuntamente montada por el partido oficialista Perú Posible, antes denominado Perú País, desde inicios de los 2000, con el fin de fabricar firmas falsas. También salió a la luz pública un audio que dejaba al descubierto vínculos entre el encargado del Servicio de Inteligencia Nacional, y un funcionario estatal, que afectaba indirectamente al líder del Frente Independiente Moralizador (FIM), Fernando Olivera, quien era el principal aliado del gobierno. Todo esto en un ambiente de filtración de información y desconfianza en el gobierno. Estos rasgos fueron asemejados a la política de Fujimori y Montesinos.

¹¹⁶ A la compra de armamento se destinó cerca de 989 millones de dólares; al pago de la deuda externa, otros 1,237 millones de dólares. Pero desde 1997, los gastos empezaron a aumentar, producto del periodo preelectoral en el país y para reducir el déficit fiscal. En general, según la Comisión del Congreso Nacional, las privatizaciones se desenvuelven en un proceso de “falta de transparencia”.

utilidades de alrededor de 1.350 millones de dólares en el periodo 1992-1998, monto superior a los ingresos que percibió el Estado por la privatización de sus filiales (Solgas, Petromear, Transoceánica) y unidades (grifos, Refinería La Pampilla, Petrolube y lotes petroleros)” (Ruiz Caro 2002, 69).

La Comisión legislativa señaló también que las privatizaciones “incumplieron la promesa” de destinar los fondos de las transferencias a la atención de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la población y a la pacificación del país. Según su informe, las privatizaciones sólo sirvieron “para centralizar más el poder político y económico de quienes ya lo ostentaban” (Comisión 2002, 23). Y que en los hechos, parte de los recursos de la privatización beneficiaron a personas particulares que tenían cuentas personales en bancos del exterior e incluso eran utilizados como prebenda política por parte del asesor presidencial Vladimiro Montesinos, quien además era el jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y comandó la lucha contra el terrorismo y los excesos contra los derechos humanos.

Uno de los casos más sonados de corrupción, y que terminó con liquidar la imagen política de Fujimori, fue la aparición de un video en el que precisamente aparece Montesinos sobornando a un legislador para que apoye una iniciativa del oficialismo en el Congreso. Esto se conoció como los “Vladivideos” (Conaghan, 2005). También estaba involucrado en un caso de tráfico de armas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Todo eso sumado al fraude electoral que fue cuestionado por Estados Unidos y varios organismos como el Centro Carter y la misma Organización de Estados Americanos (OEA) aisló internacionalmente a Fujimori (Tanaka 2001) y precipitó su dimisión del cargo. El gobernante se comprometió a llamar a nuevas elecciones, pero en medio de la crisis, aprovechó su participación en la Cumbre de APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), realizado en Asia, para quedarse en Japón y desde allí enviar por fax su renuncia al cargo. Pero por un trámite legal, el Congreso decidió declarar la “incapacidad moral permanente” de Fujimori, lo inhabilitó para ejercer cargos públicos por el lapso de 10 años y declaró vacante el puesto presidencial.

La caída de Fujimori fue el paso para un proceso de retorno hacia la democracia en Perú, que algunos autores lo llamaron “transición democrática” (Grompone 2005). Este periodo se inició con el gobierno transitorio de Valentín Paniagua (2000), hasta entonces presidente del Congreso Nacional, y quien tenía como mandato principal el compromiso de convocar a nuevas elecciones generales.

1.2 El momento de la tensión y la confrontación de ideas e instituciones

La transición democrática era un momento clave del proceso político peruano, porque estaba a prueba la fortaleza de las ideas y de las instituciones vigentes. Para ese entonces, el país ya había implementado reformas neoliberales en el sector de los hidrocarburos que lograron atraer inversiones por un valor de 942 millones de dólares en exploración (Campodónico 2007), entre los años 1993 y 2005. Sin embargo, a diferencia de Bolivia, esas inversiones no se tradujeron en el descubrimiento de nuevos campos (Mayorga 2006, 385), a excepción de Aguaytía¹¹⁷, que tenía una mediana incidencia en el sector.

De esta forma y, contrario a lo que se esperaba, Perú registró una declinación en la exploración de pozos petroleros que bajó de 10 pozos explorados en 1997 a 4 pozos en 2001. La explotación también cayó de 93 a 32 pozos en el mismo periodo (MINEM, 2002). Todo esto conllevó a la reducción de las reservas de petróleo de 565 millones de barriles en 1985 a 323 millones el año 2000, con lo cual se revirtió la “autosuficiencia petrolera que Perú tenía hasta mediados de los ochenta”¹¹⁸ (Campodónico 2000,46).

La falta de nuevos descubrimientos a su vez provocó “que las inversiones privadas disminuyeran de forma alarmante los siguientes años” hasta llegar a 12 millones de dólares en

¹¹⁷ Aguaytía es un campo ubicado en la provincia Curimaná de Ucayali, próxima a la localidad de Pucallpa. Fue descubierto en 1994 por Mapple Gas Corp, y que entró en operaciones comerciales en 1998, con la empresa Aguaytía Energy del Perú S.R.L.

¹¹⁸ Las reservas de petróleo declinaron a fines de los ochenta y obligaron a Perú a importar ese recurso para cubrir su creciente demanda interna. La producción de petróleo alcanzaba los 92 mil barriles por día, mientras que la demanda nacional superaba los 151 mil barriles por día.

2003 (MINEM 2005). Este escenario despertó mucha preocupación en los sectores políticos y económicos del país, sobre todo, por los planes de desarrollo económico que tenían y la necesidad de contar con un flujo de energía constante para el impulso de las industrias pujantes.

En ese contexto negativo para el petróleo, las esperanzas de Perú fueron puestas en la explotación de gas natural del campo Camisea, un campo que ya había sido descubierto en los años 1980 por Shell/Mobil y estaba ubicado en la selva sur del país, cerca de Cuzco. Perú tenía certeza técnica de su gran potencial gasífero: tiene dos lotes, el 88 y el 56. El primero es el más grande y es conocido como Camisea I, mientras que el otro es el Camisea II y juntos contienen el 94,7% de las reservas totales de gas del país. Los otros reservorios situados en la costa norte poseen el 3,3% y los de la selva central 2,1% del hidrocarburo (Campodónico 2007,72-73). Sin embargo, las reservas de Camisea no pudieron ser explotadas durante todos estos años debido a una serie de obstáculos que las empresas concesionarias tuvieron con el gobierno peruano¹¹⁹. Al final de su mandato, Fujimori decidió reactivar el proyecto y convocar a una licitación internacional para explotar este mega-reservorio. La ganadora de la puja fue la petrolera argentina Pluspetrol.

Los contratos para el inicio del proyecto (transporte, producción y distribución) ya estaban listos en el despacho de Fujimori, sin embargo, él no los firmó antes de su caída, por lo que esa tarea la asumió el presidente Valentín Paniagua durante la transición. “¿Pero si los

¹¹⁹ Entre 1987 y 1988 la petrolera Shell tuvo acercamientos con el gobierno peruano, las cuales fracasaron por discrepancias técnicas y políticas. Cinco años más tarde se retomaron las conversaciones y en 1995 Shell conformó un consorcio con Mobil y descubrieron Camisea. En 1996 se firmó el contrato para la explotación del campo por 40 años. Pero el Consorcio argumentó exigió incentivos adicionales al contrato, entre ellos, la distribución de gas natural a Lima y la posible exportación de gas natural a Brasil, vía Santa Cruz (Bolivia, donde su filial Shell Bolivia realizaba operaciones). El gobierno no quiso otorgar esos incentivos, porque habría provocado que Shell/Mobil realice una integración vertical del negocio del gas en Perú, logrando así un monopolio privado de la exploración y explotación, comercialización y transporte. Además, el precio que quería pagar por la exportación no era competitivo. Entonces, debido a que el consorcio no logró su cometido, anunció oficialmente su retiro del país.

contratos estaban en su despacho, siempre quedará la pregunta de fondo, ¿por qué Fujimori no firmó? ¿Por qué no lo hizo y se fue?”¹²⁰.

1.3 Instituciones informales

Grupos de interés

Como el gobierno transitorio retomó el proyecto Camisea “por la importancia económica y energética que tenía para el país”¹²¹, este tema cobró mayor interés en la campaña electoral de 2004, cuando el líder de Perú Posible, Alejandro Toledo, y presidente electo de Perú prometió: “Camisea, como sea”.

Si bien Camisea estaba en la agenda de Toledo, más allá de eso, su gobierno “carecía de planes y programas concretos, de un diagnóstico claro de la situación del país y del Estado, y de cuadros con prestigio y credibilidad, capaces de asumir las complejas tareas de la administración pública; además, tenía una bancada en situación minoritaria en el Congreso, marcada por una gran incoherencia y débil disciplina” (Tanaka 2005, 28). Este escenario de margen de acción limitado fue aprovechado por los grupos de interés económico que coparon espacios de poder y de decisión en el gobierno.

Una prueba de ello es que Roberto Dagnino y Pedro Pablo Kuczynski, quienes eran asesores financieros en Estados Unidos, se convirtieron en Presidentes del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas (2001-2002), respectivamente. Desde esta posición, ambos promovieron la continuidad del paradigma neoliberal y el paso hacia reformas de segunda generación.

¹²⁰ Herrera Descalzi, Carlos (ex Ministro de Energía y Minas), en conversación con la autora en agosto de 2012 en Lima.

¹²¹ Igual que el anterior.

En el caso del gas, Kuczynski, quien según algunos estudiosos es “el principal representante de la ‘República del Lobby’ en Perú¹²², impulsó una serie de instrumentos legales, que flexibilizaron las disposiciones emitidas por el gobierno de Fujimori, con el fin de reducir el horizonte de abastecimiento de gas natural para el mercado interno y, en su lugar, promover la exportación a México.

Después de dejar el cargo de Ministro de Economía en 2002, Kuczynski, nuevamente volvió al sector privado desde donde también impulsó el proyecto de exportación de Camisea. Se convirtió en presidente de la Comisión del sector privado del BID, entidad que durante ese periodo (2003) aprobó un préstamo para la construcción del gasoducto para la exportación (Fontaine 2011). Además, entre 2003 y 2004, el funcionario también fue asesor del presidente de la petrolera Hunt Oil, consultor privado de Pluspetrol y tenía vínculos con Techint, empresas que finalmente se adjudicaron el proyecto de venta de gas. Asimismo, era propietario de la empresa Tenaris, que fue la que vendió el acero para la construcción del ducto (Urteaga-Crovetto 2012).

En el periodo 2005-2006, Kuczynski volvió al gobierno de Toledo como presidente del Consejo de Ministros, donde terminó de consolidar todas sus acciones para concretar el proyecto de exportación de Camisea. Como este funcionario, otros también pasaron por la “puerta giratoria” (Durand, 2016), del Estado al sector privado y viceversa, como Jaime Quijandría, ex ministro de Energía y Minas de Toledo (2003); Hans Flury, presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y luego ministro de Energía entre 2003 y 2004; Pedro Gemio, ex viceministro de Energía de Alan García (2006-2008); Humberto Cabrera, jefe de los asesores del Ministerio del Interior, entre los casos más sonados de actores del Estado que también jugaron a favor del sector privado, especialmente en el rubro extractivo (Urteaga-Crovetto 2012).

¹²² Dammert, Manuel (congresista nacional), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

De igual forma, durante la segunda administración del presidente Alan García (2006-2011)¹²³, el Banco Mundial solicitó al gobernante rechazar “ola populista” emergente por esos años en América Latina, para que Perú no termine con su buena racha de estabilidad y crecimiento económico. Eliodoro Mayorga, a nombre del Banco Mundial, dijo que “Si quiere mantener su situación competitiva, el Perú debe evitar la ola regional de política populista y resistir la tentación de impugnar los contratos y concesiones vigentes. La elevada volatilidad de los precios, el desarrollo de nuevas tecnologías y el acceso al mercado exterior del gas exigen una reevaluación constante de los esquemas contractuales e impositivos que deben proponerse en las próximas rondas de licitación” (Mayorga 2006, 398). Años después, Mayorga se convirtió en Ministro de Minas y Energía de Perú.

Comités técnicos y boletines

Durante el proceso de transición democrática en Perú, como después de él, los grupos de interés económico promovieron una intensa campaña para posicionar la necesidad de fortalecer el paradigma neoliberal vigente.

En ese sentido, la SNMPE, un gremio privado que representa al 95% de la producción petrolera del país, planteó una fuerte defensa del paradigma neoliberal, tal como lo manifestó su presidente Ricardo Briceño:

La Sociedad [SNMPE] no ha dejado en ningún momento de demandar a las autoridades un irrestricto respeto por la estabilidad de las reglas de juego, el cumplimiento del rol subsidiario que le ha sido asignado al Estado por la Constitución, y la culminación del proceso de privatización de las empresas del sector cuya transferencia aún está pendiente. Hemos insistido asimismo en la necesidad de mantener un marco regulador promotor de la

¹²³ En su segundo mandato, Alan García impulsó una serie de políticas neoliberales para distanciarse de su primera gestión que fue cuestionada por las fallas que tuvo el control estatal de la economía. García ganó las elecciones en 2006 porque atribuyó a su contendiente Ollanta Humala un discurso “estatista” asociado al presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que fue cuestionado por el electorado.

inversión, un régimen competitivo a nivel internacional, y una actitud de vigilancia constante a cualquier brote de violencia o perturbación (SNMPE, memoria institucional 2002, 9).

En ese sentido, la SNMPE conformó una serie de comités para gestionar ante el Congreso Nacional la aprobación de la Ley de estabilidad tributaria de las empresas y reducción de regalías en los lotes noroeste, fomentar la inversión extranjera privada y frenar las iniciativas que buscaban paralizar la privatización de Petroperú (SNMPE, memoria institucional 2002, 2002).

Entre los comités estaban: el Sectorial Petrolero, el de Asuntos Tributarios, el de Energía, el Legal Petrolero, el de Exploración y Explotación de Petróleo, de Refino y Comercialización de Petróleo y el de Promoción de la Inversión, entre otros. A través de estos instrumentos procedimentales, los miembros de la SNMPE sostuvieron varias reuniones con el ministro de Minas y Energía, Jaime Quijandría, su colega de Economía y Finanzas, Javier Silva Ruete, y con los sucesivos presidentes de la Comisión de Energía y Minas del Congreso, José Carrasco Távara y Glodomiro Sánchez.

Su posición institucional fue insistente en las memorias anuales:

Luego de haber logrado, en términos generales, un crecimiento económico con inflación baja, dólar estable e índice de riesgo país en caída en el 2003... lo cierto es que aún no hay señales visibles de que estas mejoras lleguen a ser percibidas por la población. En ese sentido, es necesario que el país apunte a profundizar la economía de mercado, mejorar el clima de inversión, aumentar eficientemente sus gastos en educación y servicios de salud, y mejorar la credibilidad del gobierno (SNMPE, memoria anual 2003,18).

De la misma manera, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) planteó a través de una nota de prensa que en la “agenda de desarrollo” del país están las “políticas y acciones en las áreas de reforma del Estado, inversión y competitividad así como de desarrollo social”, las cuales son claves para lograr un “un país con crecimiento y empleo” (CONFIEP, nota de prensa, 21 de enero de 2006).

En un comunicado, publicado el 21 de abril de 2006, CONFIEP señaló:

(...)para continuar construyendo país, es imperativo garantizar la democracia y el respeto a la libertad de expresión

Los empresarios seguiremos trabajando para afirmar un sistema de empresa privada, fundado en la libertad personal y el rol subsidiario del Estado, la iniciativa emprendedora y particular, la retribución al esfuerzo, la propiedad privada y la adecuada rentabilidad de la inversión, dentro de una economía social de mercado y la responsabilidad social con la que estamos comprometidos.

La CONFIEP expresa su respaldo a la iniciativa del Gobierno con respecto a celebrar Tratados de Libre Comercio con nuestros principales socios comerciales, ya que éstos representan una solución concreta para incrementar la capacidad productiva de la economía peruana, generar empleo, contribuir a la reducción de la pobreza y, de esta manera, propiciar el desarrollo del país, en beneficio de todos los peruanos(...) (CONFIEP, 2006).

Campañas y medios de comunicación

Entre 2001 y 2002, la SNMPE realizó distintos congresos, talleres, conferencias, charlas y publicó una serie de documentos públicos con el fin de difundir su pensamiento entre los congresistas del país y las autoridades del Poder Ejecutivo. Asimismo, realizó charlas en las que participaron autoridades locales de Huaraz, Trujillo, Talara, Cajamarca, La Oroya, Cuzco, Tacna y Lima (SNMPE, memoria institucional, 2002), varias de ellas ciudades petroleras y gasíferas de ese país.

El alcance de sus ideas tuvo gran alcance nacional, gracias a la repercusión de los medios de comunicación, principalmente, de los que están concentrados en los grupos económicos de poder y las familias que pertenecen a la élite del país. Cada familia puede tener una red de medios que operan en distintos ámbitos (Tabla N.º 4.2.).

Tabla 4.2 Concentración de los medios de comunicación en Perú (2000)

Grupo económico	Medios del Grupo	Propiedad de
El Comercio	El Comercio, Depor, Gestión, Trome, Perú21, Canal N, América TV	Familia Miró Quesada
La República	La República, Libero, El Popular; América TV y Canal N en minoría.	Familia Mohme
Epsilon	Correo, Ojo, Ajá, El Bocón	Familia Agois Banchemo
RPP	RPP, Radio Capital, Studio 92, Oxígeno F.M., Radio Felicidad y La Mega.	Manuel Delgado Parker

Fuente: (Meléndez y León, 2010:472).

1.4 Las instituciones formales

Durante los gobiernos de Toledo (2001-2006) y su sucesor Alan García (2006-2011) en su segundo mandato, se implementaron una serie de instrumentos formales, sobre todo, de autoridad, para fomentar la inversión privada extranjera en el sector extractivo.

En septiembre de 2004, la agencia estatal Perupetro firmó un contrato con el Consorcio Camisea, liderado por Pluspetrol¹²⁴, para la explotación del lote 56. Esto con el objetivo de vender gas natural al Consorcio Perú LNG¹²⁵ para la exportación a México. Y para dar viabilidad al proyecto, el gobierno de Toledo autorizó la instalación de una planta de licuefacción en la zona costera de Melchorita, ubicada al sur de la capital, Lima.

De forma complementaria, el gobierno promulgó la Ley N.º 28552 (2005) con la cual se eliminó la obligación que tenían las petroleras de atender con prioridad el mercado interno por un horizonte de 20 años, tal como estaba previsto en la Ley N.º 27133, de Promoción del

¹²⁴ El Consorcio Camisea para la explotación del lote 88 está conformado por Pluspetrol (27,8%), Hunt Oil (25,2%), SK (17,6), Sonatrach (10%), Tecpetrol (10%) y Repsol (10%). Esta misma composición accionaria lo tiene el consorcio conformado para explotar el lote 56 (Campodónico, 2007:75).

¹²⁵ El Consorcio Perú LNG (Hunt Oil, 50%; SK, 30%, Repsol, 20%) quería vender 625 millones de pies cúbicos de gas natural diarios a México por 18 años.

Desarrollo de la Industria del Gas Natural (1999). Esto con el fin de fomentar, primero, la exportación de gas, especialmente del lote 56. Después, se dio curso a la Ley N.º 27377 de Actualización de Hidrocarburos, que flexibilizó las condiciones para la exploración y se amplió de siete a diez años el tiempo para su ejecución.

Adicionalmente, se extendieron varios beneficios tributarios a las empresas. 1) se redujo la participación del Estado en la renta petrolera, de una participación del 50% a una regalía diferenciada que oscilaba entre el 20% y el 30%; 2) se ratificó el no pago de impuestos en la etapa de exploración; 3) se disminuyó las obligaciones de las contratistas para invertir en la perforación de pozos; 4) se redujo los trámites para aprobación de contratos (Campodónico 1999); 5) se estableció la devolución del impuesto general a las ventas (IGV) a las empresas de hidrocarburos durante la fase de exploración y la reducción del rango de la regalía al 5% mínimo y al 20% máximo (DS 017-2003 EM). Y un aspecto fundamental en este sentido, es que el Estado peruano implementó la suscripción de **convenios de estabilidad tributaria**, los cuales no pueden ser cambiados de forma unilateral, garantizando así la estabilidad jurídica a los inversionistas. Esto es un elemento central en el paradigma neoliberal vigente.

Para sostener todo ese esquema a favor de la inversión se constituyó toda una estructura institucional compatible. Se creó la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) como promotora de planes y políticas para atraer capitales foráneos al país. Su labor fue completada por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y la Dirección de Promoción de la Inversión Privada, todos dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En paralelo, se crearon agencias regionales y municipales de fomento a la inversión privada, defensorías regionales de defensa de la inversión privada, comités especiales de creación de la inversión privada, bancos regionales de proyectos y el Consejo Nacional de Descentralización y la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), para velar por la transparencia del mercado y dar protección a los inversionistas.

Durante de administración de García, se profundizaron las medidas en favor del mercado. En ese periodo, Perú firmó una serie de Tratados de Libre Comercio (TLC) con países desarrollados como Estados Unidos, México, España, Japón, China y Corea del Sur. En el primero de ellos estaba previsto, por ejemplo, la importación de hidrocarburos, la atracción de inversionistas de ese país, la promoción de la libertad de mercado y la competitividad. En 2005, se presentó el Plan Nacional de Competitividad, cuyos lineamientos establecían “reglas claras y estables, estabilidad jurídica e institucionalidad Pública y Privada” (MEF, Plan Nacional de Competitividad 2005, 3).

Sin embargo, la fortaleza del paradigma neoliberal se enfrentó también a la iniciativa legislativa de sectores opuestos a Toledo y que plantearon el repotenciamiento de la petrolera estatal Petroperú. Y este propósito se concretó en 2004, con la aprobación de la Ley N.º 28244, mediante la cual se excluyó a Petroperú del proceso de las privatizaciones sectoriales, vigente desde 1990, y también se le autorizó firmar contratos con la agencia reguladora Perúpetro para explorar y explotación de hidrocarburos. Por las fricciones que generó esta disposición, la ley fue aprobada por el presidente del Congreso Nacional, Henry Pease García, en vista de que transcurridos los 15 días que manda la Constitución en su artículo 108 el presidente Toledo no lo hizo.

El segundo momento de tensión entre las ideas e instituciones vigentes y las nuevas se dio dos años más tarde, en 2006, cuando se aprobó la Ley N.º 28840 de “Fortalecimiento y Modernización de Petroperú”, la cual le autorizó: 1) operar en todas las actividades de la cadena productiva (y no sólo en la exploración como antes estaba previsto); 2) le otorgó autonomía administrativa, económica y financiera; 3) la excluyó del Fondo de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) y de las normas y reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para que pueda agilizar los procesos de contrataciones bajo la supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE); 4) le permitió que se quede con los activos que no fueron privatizados y 5) definir su estatuto accionario. Por sus alcances, el presidente Toledo la vetó, pero luego fue aprobada por el presidente del Congreso, Marcial Ayaipoma, el 19 de julio de 2006.

Sin embargo, pese al denominativo que tenía la norma “Fortalecimiento de Petroperú”, en los hechos, era una ley incompleta que le daba más atribuciones a la petrolera estatal, pero sin los instrumentos económicos o de tesoro para llevarlas adelante. Además, era una ley que en el fondo no trastocaba el sentido del paradigma neoliberal, ni cuestionaba la propiedad de los hidrocarburos, ni el régimen tributario beneficioso para las empresas ni los altos precios de los combustibles en el mercado interno.

Tampoco estaba reñido con el artículo 60 de la Constitución que señala: “Sólo autorizado por ley expresa, (tal como ocurre ahora) el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón del alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional” (CPE 1993).

En realidad, la “Ley de Fortalecimiento de Petroperú” no impulsaba la integración vertical de la compañía, lo que hacía era promover la eficiencia de sus actividades. Era fortalecerla en un “sentido neoliberal de la palabra, acorde a la orientación del sistema de mercado”¹²⁶.

Por eso, ante cualquier duda que pudiera quedar sobre el rumbo que se iba a tomar el sector, el presidente García promulgó en 2008 el Decreto Legislativo N.º 1031, 2008, que “promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado”. Según esta disposición, “la Actividad Empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria, autorizada por Ley del Congreso de la República y sustentada en razón del alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el acceso de la inversión privada” (DL N.º 1031 2008).

Bajo ese esquema, el decreto señala que las empresas estatales (sean como accionistas únicas, o en sociedad con privados o con potestades públicas) se desempeñarán en un área específica, como un “encargo especial” y “un mandato expreso”, siempre y cuando, tengan la

¹²⁶ Funcionario del MINEM que desea permanecer en el anonimato, en conversación con la autora en julio de 2015.

autorización y apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas y del Consejo de Ministros. La norma también define con claridad los alcances de los directorios, de los estados financieros y manejo de bienes patrimoniales.

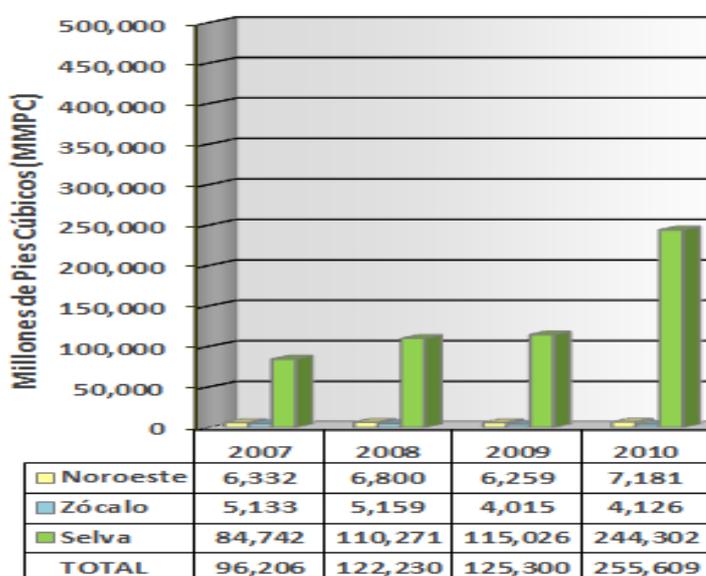
Asimismo, el artículo 12 del decreto ordena que para que las empresas estatales actúen en un sentido altamente competitivo deben cotizar en la bolsa. Así autorizó la venta de al menos un 20% de sus acciones en el mercado de valores. El espíritu de todo el decreto contenía uno de los requisitos exigidos por los TLC al momento de la firma, que era promover la libertad de mercado y la competitividad por parte del Estado.

1.5 Debilitamiento de las ideas vigentes y surgimiento de las nuevas ideas

El retorno a la democracia abrió una nueva era para las protestas sociales en Perú, que se hicieron sentir durante las administraciones de Paniagua (2000-2001); Toledo (2001-2006) y durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011). Y aunque no tuvieron la misma magnitud que en Bolivia, las manifestaciones se multiplicaron contra los impactos ambientales generados por la explotación de las industrias extractivas (hidrocarburos y minería) (Bebbington et al, 2011; Garay y Tanaka 2009) y en demanda de nuevas relaciones entre el Estado, las empresas y los pueblos afectados.

El despegue de la exportación de gas de Camisea fomentó la producción de ese recurso natural en Perú, que subió de 33,20 millones de pies cúbicos (MMpc) el año 2000 a 255,609 (MMpc) en 2010 (Petroperú 2010). La expansión de este sector extractivo permitió además incrementar los ingresos para el tesoro nacional peruano de 296,18 millones de dólares el año 2000 a 1.394,50 millones de dólares en 2010 (Perúpetro 2010).

Figura 4.1 Evolución de la producción de gas de Perú (2007-2010)
(en millones de pies cúbicos, MMpc)



Fuente: Petroperú, estadísticas al 2010.

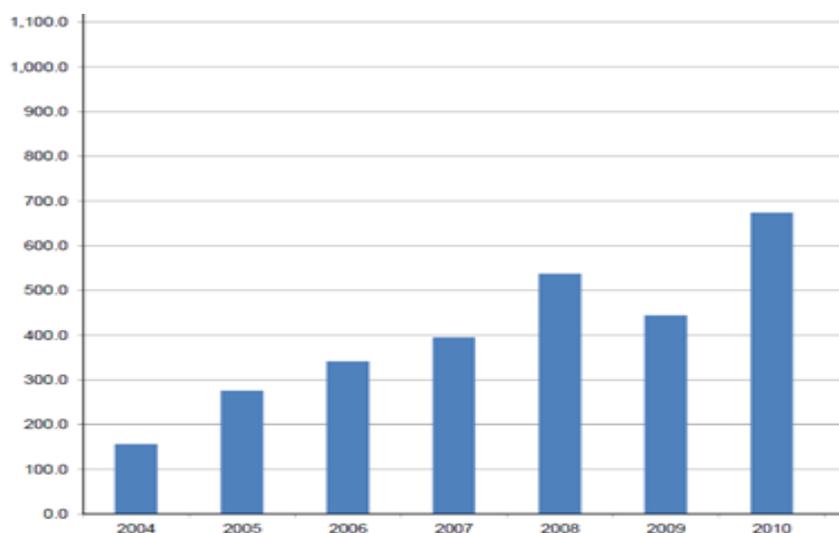
Sin embargo, las comunidades indígenas que vivían próximas a la zona de Urubamba (Cuzco, al sur del país) realizaron protestas sociales que cuestionaban la explotación petrolera en la zona, por los efectos sobre el medio ambiente y en sus formas de vida. Otros demandaban un canon por los impactos económicos de esa actividad. Los manifestantes cuestionaron que sean las grandes empresas las que se benefician con la explotación de recursos naturales y que ellos no lo hagan de igual forma y vivan en la pobreza (Fontaine, 2010).

Para resolver este último tema, se creó un “canon gasífero”¹²⁷, que consistía en el 50% del impuesto a la renta, 50% de las regalías por los contratos de licencia y el 50% de la participación del Estado en los contratos de servicios por la explotación de gas. Del valor total obtenido, 20% beneficia a los gobiernos regionales de las zonas de explotación de este

¹²⁷ El esquema tributario peruano varía dependiendo del recurso si es petróleo o es gas. Esto es una diferencia con Bolivia, donde la tributación es igual para ambos hidrocarburos.

recurso, 75% a los gobiernos locales o municipales y 5% a las universidades (Ley 27506, 2001; Ley 28077, 2003; Ley 28322, 2004).

Figura 4.2 Evolución del canon gasífero y petrolero (2004-2010)
(en millones de dólares)



Fuente: Petroperú, estadísticas al 2010.

El canon y sobrecanon petrolero estaban constituidos por el 12,5% del valor de la producción de petróleo, gas natural y combustibles condensados. La distribución de éste varía según el departamento: gobiernos regionales reciben 27% en promedio; los gobiernos locales, 65%, y universidades, 8% (Ley 26385, 1994; Ley 27763, 2002; Ley 28277, 2004; Ley 28699, 2006).

Finalmente, se conformó el Fondo de Desarrollo Económico de Camisea (FOCAM) que está conformado por el 25% de las regalías de los lotes 88 y 56, deducidos del canon gasífero y pagos a Petroperú, OSINERG y MINEM. Este fondo en su conjunto beneficia a la población próxima a las actividades extractivas también de forma diferenciada: 30% a los gobiernos regionales, 60% a los locales y 10% a las universidades (Ley 28451, 2004; Ley 28622; 2005).

Sin embargo, más allá de la normativa, en la sociedad peruana existía la percepción de que la economía estaba creciendo por el despegue de la exportación de las materias primas, pero que “paradójicamente”, “la gran mayoría no sentía ese crecimiento en sus bolsillos”. Era un “crecimiento sin distribución”, que había dado lugar a una “falla social” (Gonzales de Olarte

2005: 49). Era un modelo que “no chorreaba”, que el “progreso no llegaba igual a todos, y a “los de abajo les tocaba menos”¹²⁸ (Álvarez Rodrich 2008:52). Y en particular, a esas grandes mayorías, que viven en situación de pobreza en los barrios marginales de Lima y en las zonas rurales del país y que no tienen reservas de gas natural.

En ese contexto post transición democrática, los actores colectivos sociales volvieron a articularse para cuestionar un modelo predominantemente favorable al interés privado. Por ejemplo, en 2004 en Arequipa, distintos movimientos ciudadanos rechazaron la privatización de la electricidad, en la masiva protesta popular conocida como “El Arequipazo”. Toledo fue cuestionado por el manejo del conflicto que se solucionó con un ajuste en el gabinete ministerial.

Asimismo, fue criticado por su carácter “errático e incoherente” durante su gestión y por tratar de asumir las presiones de los actores empresariales¹²⁹. Además por “la dificultad para establecer agendas, para fiscalizar y proponer alternativas a las decisiones del gobierno, y no quedar subordinadas a las volubles mareas de la opinión pública y a las agendas fijadas por los medios de comunicación” (Tanaka 2005,36). En su administración también salieron a la luz muchos casos de corrupción que debilitaron la imagen del gobernante tanto a nivel personal como de su gobierno.

Entonces, “por las fallas del propio presidente”, su nivel de aprobación popular disminuyó drásticamente en poco tiempo. Según Tanaka, al inicio de su gestión, en agosto de 2001, tenía una aprobación de casi 60% y 16% de desaprobación, pero tres años después cuando estaba a

¹²⁸ Ver si con Fujimori los de abajo recibían bonos o cosas que hacía que no se movilizan y si Toledo, y García mantuvieron ese esquema de bonos.

¹²⁹ Además de los grupos de interés económico que presionaban a Toledo, estaban también miembros de su partido, que apostaban hacia una política tradicional, donde las entidades públicas debían crear puestos de trabajo para los militantes que participaron en campañas, mientras que el sector tecnocrático y de los grupos empresariales no estaba de acuerdo. Por eso, hubo tensiones entre ambos sectores y en ocasiones, miembros del PP “saboteaban a los ministros” (Tanaka, 2005: 31). En medio, de todo eso, con mucha fragilidad, Toledo hacía de “árbitro”.

la mitad de su mandato, en febrero 2004, la aprobación era del 7% y la desaprobación, del 90% (Tanaka 2005: 34).

La administración de García siguió el mismo camino por otro episodio de tensión social, que tuvo repercusión internacional, el llamado “Baguazo” (2009), porque ocurrió en Bagua, provincia Amazonas, próxima a la frontera con Ecuador. Allí, se dio un enfrentamiento entre policías e indígenas. Estos últimos defendían sus tierras contra dos decretos supremos del presidente Alan García, que ponían en vigencia el TLC con Estados Unidos y facilitaba las condiciones de acceso de empresas petroleras y mineras a territorios originarios. Producto de los disturbios fallecieron 33 personas, entre policías e indígenas, hubo heridos y desaparecidos.

A ese panorama social crítico contra las empresas multinacionales del sector extractivo se sumaron las protestas contra la gran minería. El más significativo fue el conflicto minero con la empresa Yanacocha por la explotación de oro en el cerro Quilish de la región de Cajamarca y que se constituía en fuente de agua para la población. Esto generó una masiva manifestación popular en rechazo al proyecto, sobre todo, porque existen los antecedentes de pasivos ambientales dejados por las empresas del rubro. A eso se suma la desconfianza de los pobladores que se les pague un precio justo por las expropiaciones a sus propiedades próximas a las operaciones mineras. Sus manifestaciones son apoyadas por grupos ambientalistas. Pero en 2004, el MINEM autoriza la exploración del cerro por parte de Yanacocha.

Los campesinos que viven próximos al lugar consideran que el río Grande, que está próximo al cerro es su principal fuente de agua, y que con las operaciones estaría en peligro de desaparecer. Pero sus opiniones no fueron consideradas por el gobierno, por el contrario, éste ordenó su desalojo del lugar con policías, camiones y helicópteros, lo que dejó de por medio, heridos y detenidos. Luego de esto, el gobierno desistió de su medida (Meléndez 2009; Grompone 2009).

Por todos esos conflictos sociales, sumados a denuncias de casos de corrupción en el sector

petrolero denominado “los petroaudios”, Alan García fue cuestionado por la población. Por esa razón, tuvo que cambiar el gabinete en dos ocasiones¹³⁰, de tal manera que logró centralizar un mayor poder e influencia en el Ejecutivo y, a la vez, alejarse de su partido APRA, a quien le tocó absorber “las mayores culpas del desprestigio del gobierno” (Meléndez y León 2010, 468).

Para ese momento, en el Legislativo tampoco había una “oposición cohesionada” (Meléndez y León 2010, 469) y, por el contrario, como en épocas de Fujimori, los parlamentarios se vendían al mejor postor y cambiaban de bancada política sin ningún problema.

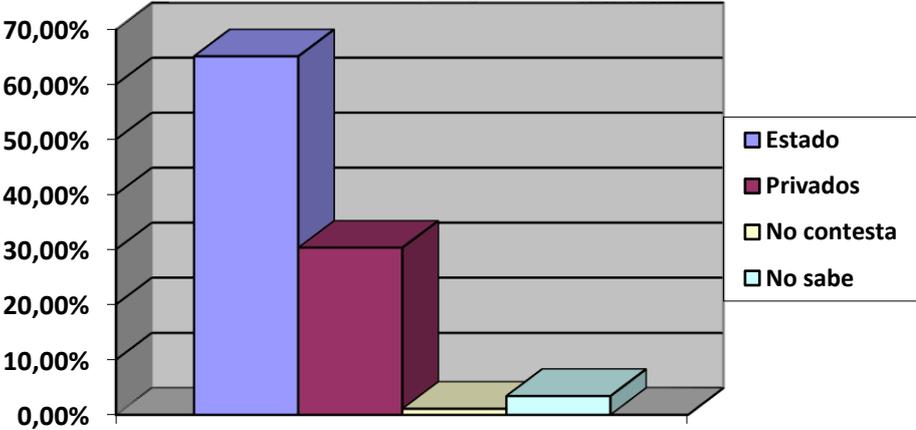
Este tipo de prácticas evidenció la debilidad de las agrupaciones políticas (especialmente de los que no tenían acceso a los recursos estatales), la falta de cohesión interna, tanto a nivel disciplinario como ideológico, la ausencia de proyectos compartidos y el desencaje de sus posiciones políticas. De este modo, los grupos parlamentarios se convirtieron en simples vehículos impostores de políticos ambiciosos, sin más norte que el beneficio personal antes que la adscripción a los ideales de un proyecto político (Meléndez y León 2010, 469).

Paralelo a todo ese desgaste político, orientado a la concentración económica y de poder, en la sociedad, se manejaban otras ideas con miras a mejorar su calidad de vida y que antes no fueron consideradas por el Estado. Según la encuestadora Latinobarómetro de las Américas, en la población peruana existía una opinión mayoritaria favorable para que la propiedad de recursos naturales extractivos, como el petróleo y el gas, pasen a control del Estado, aunque en cuestión de demandas y de hechos concretos, éstas se centraban en el componente ambiental o en la defensa del territorio o por mayores derechos (beneficios) como la coparticipación tributaria (Grompone 2005; Meléndez 2010).

¹³⁰ Inicialmente, estaba controlado por un sector fuerte del aprismo, liderado por Jorge del Castillo, como presidente del Consejo de Ministros, después, el gabinete tuvo un rostro un poco más independiente, bajo la cabeza de Yehude Simon y luego retomó tu tinte aprista con Javier Velásquez Quesquén.

Además, a diferencia de Bolivia, las demandas sociales referidas a los recursos naturales no estaban unificadas en una agenda nacional, sino más bien, articuladas en agendas locales específicas, “geográficamente territorializadas” (Arce 2011). Y los actores en conflicto no eran organizaciones sociales tradicionales (partidos políticos, sindicatos, gremios, etc.), sino, generalmente, asociaciones civiles efímeras (“frentes de defensa”) cuya organicidad dependía de una demanda específica que se radicaliza, pero es incapaz de agregar sus requerimientos con grupos similares, inclusive en zonas vecinas (Meléndez y León 2010, 473).

Figura 4.3 Perú: La propiedad del petróleo y el gas natural (1998)



Fuente: Latinobarómetro de las Américas (1998)

Por lo expuesto, en general, la multiplicación de conflictos sociales preparó a Perú para la llegada de Ollanta Humala al poder en 2011, quien retomó ideas más nacionalistas para el sector extractivo a partir de las demandas sociales de la población peruana.

2. La elección de Humala

En respuesta al estilo de gobierno autoritario y corrupto del presidente Fujimori, un sector de los militares planteó renovar los sentimientos nacionalistas de la década del setenta. Esto llevó a que el comandante del Ejército Ollanta Humala, descendiente de una familia ayacuchense que reivindicaba la memoria étnica peruana, convocara a la población a la defensa y

reivindicación de la nación frente al manejo corrupto del Estado y a la degradación de la cúpula militar, que había seriamente influenciada por Vladimiro Montecinos y Fujimori.

De esa manera, en octubre de 2000 en Locumba (Tacna), frontera con Chile, lideró el “levantamiento de Locumba” y la toma del campamento minero Toquepala, que era administrado por la compañía Souther Perú Cooper Corporation, una de las más importantes del país. Exigía el adelantamiento de elecciones y la renuncia de Fujimori, quien ya había manifestado su intención de dejar el cargo luego de su cuestionada segunda reelección (Mäckelmann, 2006). En el alzamiento armado lo acompañaron su hermano Antauro Humala, un mayor retirado del Ejército, y cerca de sesenta soldados. Por este hecho, los agitadores fueron encarcelados y luego, liberados. Ollanta Humala se benefició con la amnistía del presidente Valentín Paniagua, quien sucedió temporalmente a Fujimori mientras convocaba a nuevos comicios.

En 2005, Antauro Humala quiso repetir esa acción armada contra el gobierno electo de Alejandro Toledo y tomó la comisaría de Andahuaylas (Apuímac) junto a un grupo de soldados reservistas, declarados nacionalistas y defensores de la Patria. Cuestionaban el “incumplimiento de promesas”, la supuesta “traición a la nación”, “la entrega de recursos naturales a los extranjeros”, la entrega de “casi toda la economía a empresarios chilenos” y por haber “humillado a las Fuerzas Armadas del Perú por haberlas desarmado y tenerlas inertes ante los intereses chilenos” (Antauro Humala, discurso, 2005)¹³¹.

Sin embargo, este alzamiento, que cobró la vida de cuatro policías que trabajaban en la Comisaría y dos afines a la protesta, no tuvo respaldo de la población y al final los movilizados tuvieron que entregarse. Antauro Humala fue detenido y aún está preso. Ollanta Humala no participó en la toma, porque se encontraba en Seúl, cumpliendo las funciones de agregado

¹³¹ Antauro Humala, en la toma de la Comisaría de Andahuayllas. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SG7j3B1TxKA> (revisado en octubre de 2015).

militar asignadas por la administración de Toledo, aunque su hermano dijo que él era el operador intelectual de la toma.

Cuando Ollanta Humala pasó al servicio pasivo en 2004 perfiló su candidatura presidencial para las elecciones de 2006 con base en su discurso nacionalista de izquierda. Según Panfichi (2007:7-8), este líder no era un “outsider” de la política peruana, como lo era Fujimori, sino más bien un “insider”, debido a que provenía de las Fuerzas Armadas, una institución con una importante presencia en la política nacional desde la fundación de la República y que entre 1821 y 2005 había logrado posicionar 51 de los 74 presidentes del país.

Una de las fuentes de inspiración para Humala y para otros militares que hicieron su carrera bajo la senda nacionalista, en medio de los “mitos y los héroes” (Panfichi, 2007), fue la figura del dictador militar Juan Velasco Alvarado, quien gobernó Perú entre 1968-1975. En su administración realizó cambios profundos en ese país: impulsó una economía basada en el mercado interno, fortaleció al Estado, impulsó la reforma agraria, que modificó la tenencia de la tierra, eliminó el latifundio y reconoció la propiedad comunitaria. También expropió los principales medios de comunicación que, según su discurso, servían a intereses extranjeros. Pero una de sus acciones más contundentes fue la nacionalización de la petrolera estadounidense International Petroleum Company (IPC), que operaba en los campos La Brea y Pariñas (Talara, norte del país) por defraudación fiscal que afectaba a las arcas nacionales. Y a partir de sus activos y patrimonio se constituyó la petrolera nacional Petroperú en 1968. Este proceso nacionalista se dio en consistencia con similares cambios profundos que existían en otros países de la región¹³².

Además de la influencia de Velasco Alvarado, es importante destacar que Humala proviene de toda “una generación de jóvenes militares que hicieron su carrera en los años de conflicto” armado interno y la guerra contra Sendero Luminoso y el MRTK (Panfichi 2007:9). Y

¹³² En ese mismo contexto se dio la nacionalización de la Gulf Oil en Bolivia y otras nacionalizaciones en Venezuela, las cuales eran gobernadas también por militares nacionalistas.

tuvieron contacto directo con los frentes de autodefensa comunitaria y campesina y, llegaron a conocer las necesidades de las poblaciones más olvidadas por la clase política gobernante¹³³.

Al inicio de su carrera política, su discurso nacionalista tenía un carácter étnico influenciado por su padre, Isaac Humala, líder del Movimiento Etnocacerista, quien predicaba una doctrina nacionalista radical, que combinaba el legado del héroe de la Guerra del Pacífico Andrés Avelino Cáceres¹³⁴ con la reivindicación milenaria de reposicionamiento de la fuerza de los indígenas, de la “raza cobriza”, como “únicos” representantes legítimos de la “peruanidad” y que fueron sometidos por “peruanos blancos” de origen extranjero¹³⁵ (Nesbet-Montecinos 2011). Sin embargo, para su candidatura presidencial, Ollanta Humala se distanció de su familia y postuló un discurso moderado y menos centrado en el componente étnico¹³⁶.

Para las elecciones 2006-2011, creó su propia organización política, el Partido Nacionalista de Perú, pero no logró inscribirlo a tiempo, por lo que fue candidato con otra sigla de izquierda que sí cumplía con todos los requisitos legales, Unión por el Perú (UPP). A UPP también le convino la unión, ya que en otros comicios había perdido relevancia pública y la figura renovada del candidato le permitía reposicionarse.

Para entonces, Humala presentó su plan de gobierno “La gran transformación”, un ambicioso programa de 198 páginas, elaborado con la colaboración de 200 profesionales¹³⁷ y estaba

¹³³ Humala también participó en la Guerra del Cenepa contra Ecuador, que se libró a fines de 1990, aunque no tuvo un rol activo en el campo de batalla.

¹³⁴ Defendió Lima de las fuerzas chilenas en 1879.

¹³⁵ Lo paradójico de esto es que la esposa de Isaac Humala tiene linaje europeo italiano.

¹³⁶ No obstante, su padre Isaac Humala impulsó la candidatura de su hijo mayor Ulises, sin embargo, su participación fue mínima en las elecciones. Ollanta también se distanció de Antauro luego de negar responsabilidad en el “Andahuaylazo”, de tal forma que toda la responsabilidad por los acontecimientos de esa época recayeron en su hermano.

¹³⁷ El plan fue diseñado por un numeroso equipo técnico, organizado en 23 comisiones, que trabajaron intensamente por un par de meses en el tercer piso del Hotel Dorado Inn de San Isidro. Los avances fueron

centrado en una visión nacionalista de la política, en contraposición con las ofertas de los otros candidatos que apostaban por la continuidad de las reformas neoliberales.

Como resultado de la contienda, Humala salió primero, logró el 30% de apoyo popular, que lo ubicaban por encima de Alan García del APRA (24%) y Lourdes Flores de Unidad Nacional (23%). Sin embargo, el porcentaje era insuficiente para lograr la presidencia, ya que necesitaba más del 50% para declararse vencedor.

En la segunda vuelta electoral, reglamentada procedimentalmente en Perú, Humala perdió con 47% frente a 52% que obtuvo Alan García. Uno de los motivos de la derrota fue la proximidad que se le atribuyó al presidente de Venezuela Hugo Chávez y los fuertes cuestionamientos a la posibilidad de querer extrapolar el modelo económico radical de ese país a Perú (Mäckelmann 2006; Panfichi 2007).

Durante la campaña presidencial de 2006, venció en primera y segunda vuelta en las provincias de la selva norte y la amazonía (Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Loreto, Amazonas, Huanuco, San Martín y Puno), que fueron las zonas más azotadas por la guerra interna, pero además donde residían los sectores pobres y marginados de la población que no se beneficiaron del crecimiento económico del país, que enfrentaban conflictos con las multinacionales por los grandes proyectos mineros y gasíferos y que no creían en los partidos políticos tradicionales, por lo que aspiraban por un candidato que materialice sus demandas de justicia, redistribución de renta e inclusión social (Panfichi 2007, 3-6).

Sin embargo, Humala ni su partido político PNP lograron transferir esta misma aceptación popular en las elecciones regionales que se llevaron adelante cinco meses después. Su partido

supervisados por una comisión de Coordinación, que estaba dirigida por el candidato a la primera vicepresidencia, el ingeniero y empresario Gonzalo García Núñez. Entre los otros miembros de las comisiones destacan: 1) comisión de Economía, Félix Jiménez, el economista, profesor de la Universidad Católica; 2) Educación, Alberto Morote, ex comisionado de la CVR, y Edmundo Murrugarra; 3) Defensa, general (r) Ludwig Essenwanger; 4) Descentralización, Enrique Juscamayta; 5) Constitución, Luis Alberto Delgado Béjar, 6) Infraestructura, Ricardo Giesecke; 7) Desarrollo urbano, Rafael Vásquez; 8) Interculturalidad, José Luis Portocarrero (La República 2006).

no logró obtener ni una de las 25 presidencias regionales en disputa, sólo accedió a 10 de las 195 alcaldías provinciales (5,1%) y 67 de las 1.598 alcaldías distritales (4,2%). Los otros partidos tradicionales como el APRA tampoco lograron revertir esta tendencia, por lo cual, para Panfichi (2007), los grandes vencedores de esta elección fueron los movimientos regionales y los líderes y partidos locales que presentaron propuestas diversas y prácticamente desconectadas.

Frente a este panorama, y debido a la necesidad de fortalecer su candidatura para las elecciones presidenciales de 2011, Humala se alió con varios partidos de izquierda (Partido Socialista del Perú, Partido Comunista Peruano, Movimiento Político Voz Socialista, Movimiento Político Lima para Todos y Partido Socialista Revolucionario) y con la plataforma “ciudadanos por el cambio” (CPC), conformada por de profesionales independientes que anteriormente pertenecieron a partidos políticos de esa línea política (Arellano-Yanguas 2016, 180). A partir de ahí, se conformó la alianza Gana Perú, que lo llevó al poder.

Humala se volvió a presentar con el mismo plan de gobierno de 2006 “La gran transformación” 2011-2016. Logró una votación similar a la de la elección anterior, el 31%, que lo ponía a la delantera de Keiko Fujimori, hija de Alberto Fujimori y lidereza de Fuerza 2011 (23%); del empresario Pedro Pablo Kuczynski (18%), de Alianza por el Gran Cambio y Alejandro Toledo (15%) de Alianza Perú Posible, pero al igual que en las elecciones pasadas, el porcentaje no le alcanzaba para llegar a la presidencia. Pero en la segunda vuelta electoral logró vencer a Keiko Fujimori con el 51% frente al 48%.

3. Nivel sistémico: posicionamiento de las nuevas ideas nacionalistas

3.1 Nuevos objetivos nacionales

La victoria electoral de Humala posibilitó la incorporación de nuevos objetivos de política en Perú. Desde los años 1990 y hasta el 2011 primó un *establishment*, enfocado básicamente en el crecimiento económico, y que hacía pensar que el país estaba “atrapado por la historia”, que funcionaba por una especie de “piloto automático” (Meléndez y Sosa 2013) y que los gobiernos llegaban al poder en “una alternancia sin alternativa” (Vergara 2012). Ahí, Humala

dio un viraje y empezó a hablar de “soberanía” y de la “recuperación de la soberanía nacional” peruana, como un objetivo nacional y “una condición de identidad y dignidad” para llevar adelante la “gestión de la política y la economía de mercado” (Humala, Programa de Gobierno 2011-2016, 18).

Para Humala, la recuperación de la soberanía requería la “construcción de un Estado-nación”. Eso en vista de que el Estado actual “no era nacional”, “no llegaba a todos”, “era excluyente”. Era un Estado que no había llegado “a las mayorías del país”, “mayorías” que eran predominantemente “mestizas”, “cholas” y “de raigambre andina”, “mayorías nacionales que no tenían servicios”, “ni buena educación ni justicia ni seguridad ciudadana ni derechos”. Era un Estado “pobre e ineficiente, incapaz de atender las demandas sociales y ampliar y consolidar el derecho de los peruanos” (Humala, Programa de Gobierno 2011-2016, 10-11, 28).

Era un Estado “predatorio”, “neoliberal” y “cleptopatrimonialista”, que sólo beneficiaba a “las transnacionales”, a “los grandes empresarios” y a las élites. Era un Estado que pretendía “ocultar las profundas desigualdades y los privilegios de una minoría”. Era un Estado que “no había logrado resolver conflictos” ni realizado una “reforma fiscal” para “tener mayores recursos y distribuir mejor y más equitativamente la riqueza”. En definitiva, era un Estado totalmente excluyente (Humala, Programa de Gobierno 2011-2016, 10-11, 31).

Por eso, reconstruir el Estado suponía crear un nuevo Estado, “un Estado pluricultural, representativo, descentralizado y democrático”, un Estado “para todos los peruanos”. Un Estado que reconozca al Perú “como un país multicultural, en el que viven y se desarrollan pueblos y grupos étnicos, que mantienen sus propias culturas y lenguas. Que al igual que los peruanos que hablan español tienen los mismos derechos que deben estar presentes en el Estado y respetados en la vida cotidiana”. Un Estado que “sea activo” y “sea el garante de los derechos de las personas”. Un Estado que sea descentralizado para dar “un poder efectivo a los municipios y regiones” del país que han sido postergadas por el modelo político actual concentrado en Lima (Humala, Programa de Gobierno 2011-2016, 31-36).

El nuevo Estado también debe regular la actividad económica y ser “promotor de los sectores estratégicos del país”. Debe “recuperar la soberanía sobre los recursos naturales” para que “sean de propiedad de la nación”. Porque “una nación que no controla sus fuentes de energía no controla su futuro”¹³⁸. Según Humala, esa recuperación era una “nacionalización de los recursos naturales”, pero no entendida como una “estatización” ni como “un sometimiento a los intereses de las grandes transnacionales”, sino como una “política pública concertada”, que permita poner los recursos naturales “al servicio de las exigencias del país”, de los “objetivos de desarrollo nacional” y de “defensa de la nación” y que generen más ingresos para el tesoro público que puedan ser redistribuidos entre los sectores más vulnerables de la población (Humala, Programa de Gobierno 2011-2016, 18-19, 34 y 79-85).

Sin embargo, los nuevos referentes nacionalistas postulados en Perú en un nivel sistémico no lograron materializarse por la fortaleza de las instituciones formales e informales anteriores, que luego del momento de confrontación, lograron superponerse a las nuevas instituciones que se estaban formando. La fortaleza de las instituciones del paradigma neoliberal obedece a que ellas lograron institucionalizarse o rutinizarse en la vida política peruana.

3.2 La fortaleza de los instrumentos formales vigentes frente a la debilidad de los nuevos

Las ideas nacionalistas de Ollanta Humala las pensaba materializar a través de varios medios, el principal, convocar a una Asamblea Constituyente, para modificar la Constitución vigente desde 1993 y cambiar las estructuras desiguales e inequitativas del Estado. Uno de los puntos clave de su propuesta fue la anulación del rol subsidiario del Estado, que lo limita a intervenir en el desarrollo de la economía. El otro camino que propuso era una reforma integral por vía del Congreso. Pero que en cualquiera de los dos casos, consideró importante, convocar a un

¹³⁸ En una entrevista con el canal N de Perú, Humala dijo: “el Estado no tiene soberanía sobre el gas, porque la soberanía del gas sólo está en el subsuelo y el Estado no tiene la menor injerencia sobre las decisiones del consorcio Camisea con el gas, porque es el dueño constitucional. Nosotros creemos que hay darle espacio a las empresas, pero el Estado debería decidir a quién vender el gas o no... un Estado que tiene soberanía puede decidir que el gas sirva para abastecer, primero, al mercado interno y luego el externo, pero ahora, el Estado no puede decir eso, y todo se va a la exportación. Por eso, creemos que el Estado debe ser propietario de sus recursos naturales” (Juventud Nacionalista, video, 2010)¹³⁸.

referéndum posterior que avale el nuevo texto constitucional (Humala, Programa de Gobierno 2011-2016, 34).

Los otros medios que planteó Humala eran la reforma fiscal y la renegociación de los contratos con las empresas dedicadas al sector extractivo (minería e hidrocarburos), revisión de los convenios de estabilidad tributaria, renegociación de los tratados de libre comercio (TLC), especialmente, el suscrito con Estados Unidos. Además de políticas sociales orientadas a beneficiar a los sectores olvidados del país. Todo esto para “obligar a los que tienen más, que paguen más”, y para asegurar más recursos para que el Estado pueda distribuir (Humala, Programa de Gobierno 2011-2016).

Las propuestas nacionalistas de Humala en favor de reformar el Estado, potenciar su rol y de que éste lograra control sobre los recursos naturales eran muy parecidas a la que otros presidentes de la región andina postularan, entre ellos, Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia) y Rafael Correa (Ecuador).

Sin embargo, en los hechos, Humala no pudo llevar adelante todas esas propuestas. No pudo reformar o modificar ninguna de las instituciones formales vigentes que avalan el paradigma neoliberal. Esto por la fortaleza que tienen estos instrumentos vigentes en sí mismos, frente a las escasas o casi nulas posibilidades que tienen los nuevos instrumentos que pretenden sustituirlos.

La evidencia de esa afirmación son los limitados márgenes de maniobra que Humala tenía para llevar a cabo sus objetivos nacionalistas, los cuales se expresan en el desempeño de su partido en el Poder Legislativo. La alianza Gana Perú que lo llevó al poder no tenía mayoría en el Congreso para gobernar e implementar sus políticas: Gana Perú tenía 47 de los 130 curules parlamentarios; Fuerza 2011 controlaba 37; Perú Posible, 21; Alianza por el Gran Cambio, 12; Solidaridad Nacional, 9 y el APRA, 4.

A eso se sumó que en el camino se presentaron muchas disidencias a la bancada oficialista. Al cabo de cinco años de gestión Humala se quedó sin 21 congresistas, casi la mitad de los que

tenía originalmente. Las primeras bajas se dieron en 2012 con Javier Diez Canseco, Rosa Mavila y Verónica Mendoza, quienes renunciaron bajo el argumento de que Humala “olvidó sus promesas de campaña” (Ballón, 2006). Los tres se pasaron a Alianza Popular-Frente Amplio. Dos años más tarde, otros ocho legisladores abandonaron Gana Perú y conformaron su propia bancada (Dignidad y Democracia). Los demás disidentes salieron entre 2015 y 2016, la mayoría pasó a esta bancada independiente y uno, al movimiento Unión-Regional.

Igual que Gana Perú, su aliado en el parlamento, Perú Posible de Alejandro Toledo, que eventualmente le sumaría un respaldo de 21 votos y daría gobernabilidad a la gestión de Humala, también sufrió bajas considerables que afectaron su presencia legislativa. En 2011 perdió un congresista, pero entre 2013 y 2014 se dio la migración más fuerte con la salida de 10 personas, que pasaron a movimientos regionales minoritarios o grupos independientes.

A eso se suma la pérdida del gobierno de sus dos vicepresidentes, Omar Cheade y Marisol Espinoza. El primero en 2012, por supuestos vínculos con un caso de corrupción que favorecía a su familia y al grupo económico Wong, uno de los más importantes del país. El funcionario se vio obligado a renunciar luego de varios cuestionamientos públicos y estuvo a punto de perder el fuero parlamentario. En cambio, la salida de Espinoza se dio en 2015, cuando renunció irrevocablemente al gobierno y a su afiliación al Partido de Ollanta Humala por desacuerdos con su gestión. Pese al distanciamiento, ella se mantuvo crítica al oficialismo como congresista del país, pero desde otro partido político.

Otros partidos políticos como Solidaridad Nacional, Alianza por el Gran Cambio y hasta el Partido Humanista también sufrieron cambios en su composición, lo que permitió crear la alianza Concertación Parlamentaria y fortalecer Unión Regional (La República, 2014)¹³⁹. Así, quedó en evidencia la fragmentación, crisis y falta de consenso en el Congreso peruano,

¹³⁹ El partido de Keiko Fujimori es el que menos cambios ha sufrido durante su gestión. La República (2014). Congreso: así se recompusieron algunas bancadas, sección política, publicado el 23 de julio de 2014. Disponible en <http://larepublica.pe/23-07-2014/congreso-asi-se-recompusieron-las-bancadas-desde-el-2011>

donde en los dos primeros años de gestión legislativa uno de cada cuatro parlamentarios abandonó la bancada por la que fue electo¹⁴⁰.

Todo ese escenario político limitó el nivel de acción del partido oficialista dentro del Congreso para viabilizar un programa orientado hacia el nacionalismo. Y aunque hipotéticamente el gobierno hubiera retomado la idea de impulsar una Asamblea Constituyente que modifique la constitución actual o hubiera optado por reforma integral de la carta magna, como era su intención inicial, en los hechos esas iniciativas no hubieran prosperado, porque Humala no contaba con el respaldo de “la mayoría absoluta del total de miembros” del Poder Legislativo, que era un requisito necesario para autorizar una reforma constitucional, tal como manda el artículo 206 de la constitución (Constitución 1993).

Además de eso, el otro bloqueo del Congreso a la formulación de un plan nacionalista de Humala vino por el lado de los decretos legislativos. Éste era un instrumento de autoridad que la Constitución otorgaba al Presidente de la República para realizar políticas públicas. A través de ellos, el gobernante adquiría la facultad de legislar en una materia específica por un tiempo determinado (Constitución 1993). Pero sólo eran válidos si tenían la autorización del Congreso con cargo a rendición de cuentas y si eran avalados por el Consejo de Ministros. Pero nuevamente, sin la mayoría legislativa que dé paso a este instrumento sustantivo, el gobierno de Humala estaba nuevamente limitado de obrar.

Lo expuesto, permitió evidenciar la fortaleza de las instituciones formales del paradigma neoliberal, las cuales a su vez, están avaladas por las instituciones informales que las soportan y que garantizan su rutinización a través del tiempo, bajo una “lógica de lo adecuado”.

¹⁴⁰ Pedraglio, Santiago (profesor investigador de la Universidad Católica de Perú), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

3.3 La fortaleza de los instrumentos informales en el sistema de cogobernanza

Fortaleza de los grupos de interés opuestos al nacionalismo

Pese a la victoria electoral de Humala en 2011, su liderazgo no era nacional ni tenía toda la fuerza política necesaria para llevar adelante sus propuestas. El candidato no logró ganar las elecciones en primera vuelta, básicamente, porque su propuesta nacionalista no llegó a penetrar en Lima¹⁴¹, la capital, donde reside la mayor parte de la población del país, y donde ganó el empresario Kuczynski (PPK).

Esa situación, le obligó –con miras a la segunda vuelta electoral- a hacer un pacto electoral con dos líderes de la derecha reconocidos en Perú y en las esferas de la élite política y económica limeña: el ex presidente Alejandro Toledo, del partido Alianza Perú Posible (APP), quien salió cuarto en la primera vuelta (15%), y con Mario Vargas Llosa, premio nobel de Literatura, asiduo defensor del modelo económico peruano y ex candidato presidencial por el Frente Democrático (Fredemo) en los años 1990, cuando perdió frente a Alberto Fujimori.

Como parte del acuerdo para alcanzar la presidencia y una eventual gobernabilidad en su gestión, Humala tuvo que modificar su programa electoral “la gran transformación” y sustituirlo por la denominada “hoja de ruta”, una versión condensada de 8 páginas, que planteaba una propuesta más moderada y conservadora que la anterior. Fue elaborado entre 10 de abril y el 5 de junio de ese año.

El programa de gobierno de segunda vuelta, titulado: “Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional: Ollanta presidente 2011-2016 segunda vuelta” (2011) ya no hablaba de convocar a una Asamblea Constituyente ni de realizar una reforma constitucional que realicen cambios estructurales en el país ni de revisar

¹⁴¹ Los votos en primera vuelta de Humala estaban concentrados en la sierra y la amazonía, gracias a que reiteró en la necesidad de cambios en el país que solucionen la conflictividad social en el sector extractivo minero. El apoyo se concentró en 16 de los 26 distritos electorales que tiene Perú (uno por departamento) más Lima Provincias y la Provincia Constitucional del Callao.

los convenios de estabilidad tributaria con las empresas ni de revisar el TLC con Estados Unidos, tampoco incluía la palabra “nacionalización de los sectores estratégicos de la economía” (Gana Perú, Programa campaña “Ollanta presidente 2011-2016 segunda vuelta”, 2011).

En su lugar, la “hoja de ruta” orientó las acciones gubernamentales hacia fomentar el rol regulador del Estado, para generar más ingresos económicos que permitan superar las desigualdades generadas por el modelo económico neoliberal y así implementar planes y programas sociales que mejoren la calidad de vida de la población. También se enfatizó que para generar más ingresos económicos se necesitaba inversores, así que se planteó promover políticas para la atracción de inversiones, ya no sólo nacionales como decía antes, sino también, extranjeras, mediante asociaciones o concesiones, y así mantener el crecimiento económico del país.

Además, en lugar de nacionalizar los recursos como el gas natural, como se planteaba antes, ahora se puso énfasis en “masificar” el uso del recurso para que llegue a los lugares más distantes del país, especialmente, el centro y el sur de Perú que son los más abandonados. También se insistió en que se disminuiría el precio del gas licuado de petróleo (GLP) y que se impulsaría la petroquímica (Gana Perú, Programa campaña “Ollanta presidente 2011-2016 segunda vuelta”, 2011).

Así, la visión nacionalista del gobierno de Humala se concentró propiamente en generar más ingresos para el Estado y redistribuir sus beneficios entre los sectores excluidos de la población, lo cual suponía una visión más moderada respecto a las transformaciones estructurales y políticas impulsadas por Evo Morales en Bolivia.

Según Salomón Lerner, ex premier del Consejo de Ministros y un cercano colaborador de Humala al inicio de su gobierno, la modificación que se realizó al programa de gobierno era “un imperativo” para el entonces candidato, ya que era la única garantía que tenía el militar retirado de lograr apoyo político en sectores influyentes de la sociedad, no sólo para lograr la presidencia, sino “para gobernar y garantizar la gobernabilidad”. Así, que le “hoja de ruta”

supuso un “giro colectivo” más hacia una visión de centro y como un complemento de la propuesta anterior” (Lerner 2016, 4-5).

Luego de los cambios realizados al programa gubernamental de Humala, Toledo como Vargas Llosa llamaron al electorado, principalmente, limeño a votar por el candidato nacionalista (Vargas Llosa, comunicado, 2011; Toledo, discurso, 26 de mayo de 2011)¹⁴². Este respaldo fue clave para que finalmente venciera en la contienda electoral a Fujimori.

Equipos técnicos, lobby y “puertas giratorias”

Otro factor que bloqueó la formulación e implementación del proyecto nacionalista de Humala, tal como inicialmente tenía previsto, fue la influencia de actores privados “antinacionalistas” en el gabinete ministerial de Ollanta Humala. Según la Constitución de Perú, a parte de la vía congresal, la otra manera para que el Presidente de la República pueda implementar reformas específicas en el país es a través de decretos supremos, que en lo legal, requieren solamente la autorización del Presidente, del Presidente del Consejo de Ministros o Premier y del ministro del área objeto del decreto (Constitución, 1993). Este mismo mecanismo está vigente en Bolivia y fue el que permitió que el presidente Evo Morales acelerara la ejecución de políticas afines al giro nacionalista.

Sin embargo, Ollanta Humala no pudo hacer lo mismo que su homólogo debido a la debilidad institucional que enfrentaba dentro del Poder Ejecutivo. Al inicio de su gobierno había dos

¹⁴² Durante la campaña de la segunda vuelta electoral, Vargas Llosa llamó a la población a votar por Ollanta Humala. “Sé que esta candidatura ha motivado en el pasado muchas resistencias, inclusive mías, pero en esta campaña y sobre todo en estas últimas semanas, Gana Perú ha hecho unas precisiones a su gobierno.... Que su lucha contra la corrupción y la pobreza no va a destruir el sistema de economía de mercado, de alimento a la inversión, de respeto a la propiedad privada que ha traído tan buenos resultados para el Perú... Yo creo que su plan de gobierno rectificado debería desvanecer todas las dudas que aún persisten... Yo los exhorto a votar por Ollanta Humala, defender la democracia y evitarnos así que el Perú pase por el “escarnio de una nueva dictadura”¹⁴² (Vargas Llosa, comunicado, 2011). De igual manera, Toledo expresó las condiciones de su respaldo a Humala. “Con esta decisión, esperamos contribuir a un clima de estabilidad y de tranquilidad para los trabajadores y empresarios y el Perú en general, con el ánimo de garantizar la gobernabilidad democrática del Perú. Este apoyo no es un cheque en blanco, seremos celosos vigilantes de la democracia, la libertad de expresión, de la inversión pública y privada y del crecimiento con inclusión social” (Toledo, discurso, 26 de mayo de 2011).

bloques opuestos que tenían presencia en el gabinete: Por un lado, un grupo de izquierda progresista que lo acompañó desde las elecciones de 2006, que diseñó el programa “la gran transformación” y que entre sus representantes más connotados figuraba Salomón Lerner, líder de la agrupación CPC y quien se convirtió en el primer premier de su gobierno.

Al otro lado estaban representantes más cercanos al sector empresarial del país, que buscaban la continuidad del modelo económico neoliberal y que ingresaron al gabinete por la influencia de los grupos económicos de poder (Durand 2006b), que financiaron parte de la campaña electoral de segunda vuelta de Humala y con quienes el gobernante tenía un compromiso y les debía devolver el favor (Durand 2012, en Arellano-Yanguas, 2016)¹⁴³. El hombre clave aquí fue Luis Miguel Castilla, quien hasta hacía poco era el viceministro de Hacienda del presidente Alan García (2010-2011) y uno de los principales promotores en la firma de los TLC suscritos por Perú¹⁴⁴. A él, Ollanta Humala le delegó la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la conducción de la economía del país.

Junto a Castilla, el gobernante decidió nombrar en la presidencia del Banco Central de Reserva (BCRP) --otro puesto decisivo para la economía nacional-- a Julio Velarde, otro

¹⁴³ Durante la segunda vuelta electoral, Confiep tuvo reuniones con Humala para asegurarse de que él mantendría el modelo económico y contaría con profesionales con experiencia en su gobierno (Arellano-Yanguas, 2016:185). Esta presión hizo que Humala optara por Castilla y Velarde, cuando al final de la primera vuelta sonaban como los grandes candidatos a esos puestos los nombres de Óscar Dancourt, Kurt Burneo y Daniel Schyldowsky, del bloque nacionalista que elaboró el programa “La gran transformación” e hizo los ajustes a la “Hoja de Ruta”. La presión al nuevo gobernante se dio a través de la Confiep y de sus voceros mediáticos: el Grupo El Comercio y el Instituto Peruano de Economía (IPE), que es el *think tank* que más respaldo dio al paradigma neoliberal las últimas dos décadas.

¹⁴⁴ Anteriormente, Castilla también se desempeñó como jefe de gabinete de los asesores del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2009-2010), jefe de políticas públicas y competitividad de la Corporación Andina de Fomento (CAF) (2006-2009), vicepresidente de estrategias de Desarrollo y asesor de la Presidencia ejecutiva del mismo organismo internacional (2009-2011) (Durand 2016b:51).

hombre de confianza de Alan García, y quien se desempeñaba como Presidente del directorio de la institución desde 2006-2011¹⁴⁵.

Las figuras de Castilla y Velarde representaban la continuidad del modelo económico neoliberal vigente en el país, que era una de las señales políticas que, en sucesivas reuniones privadas y en comunicados públicos, demandaba la CONFIEP, máximo órgano que agrupa al sector empresarial en el país, y que advirtió al gobernante con “denunciar los actos y conductas que pretendan desconocer la plena vigencia del régimen económico y el sistema político que la Constitución consagra”.

El país ha votado por crecimiento con inclusión social. No habrá inclusión social ni más empleos sin crecimiento económico, y no habrá crecimiento económico sin inversión privada... Confiamos en [el anuncio de] respetar irrestrictamente la Constitución, su régimen económico y su sistema político... [ya que la] Constitución consagra y defiende el rol subsidiario del Estado... la iniciativa privada, la propiedad privada y las libertades económicas (Confiep, declaración, 2011).

Ambas fuerzas disputaban en el gabinete por alcanzar más espacios de poder y posicionar sus objetivos. Las tensiones explotaron seis meses después de iniciada la gestión gubernamental, luego del conflicto del proyecto minero Conga, concesionado a la empresa Yanacocha (Cajamarca). Así, el primero en salir fue Lerner, quien defendía una posición más crítica con las empresas multinacionales mineras. Humala consideró que el bloque de CPC tenía una “agenda independiente” y que no estaba comprendiendo, al igual que los otros miembros del gabinete, que si el país limitaba las operaciones de Yanacocha, que cumplía con los requisitos legales para su actividad, podría ser sujeto a juicios internacionales (Arellano-Yanguas 2016, 184).

¹⁴⁵ Velarde trabajó también en el MEF (1990, 1999) y en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) (193-1995) y en el Banco del Comercio (1995-1998) (Durand, 2016b:51). Entre Primero como director (1990-1992 y 2001-2003 fue director de entidad y luego fue Presidente del Directorio.

Sin embargo, Lerner sostiene que más allá del conflicto con Conga, existían problemas de fondo en el gabinete, entre ellos, que el ministro Castilla quería tener atribuciones por encima del premier y que él no estaba de acuerdo con eso (Lerner 2016). Con este funcionario, de a poco fueron saliendo del gobierno uno a uno los técnicos de la izquierda nacionalista y que levantaron la candidatura de Humala en campañas puerta a puerta y esto generó mucha decepción y descontento: “Nosotros ganamos las elecciones, pero Humala está gobernando con los que no votaron por él y eso fue una traición”¹⁴⁶.

Cuando Castilla dejó el MEF en 2014 para convertirse en el nuevo embajador de Perú en Estados Unidos y garantizar avances en el TLC con ese país, el cargo recayó en Alonso Segura, jefe de gabinete de sus asesores, ex funcionario del Fondo Monetario Internacional (2004-2008) y ex gerente de los bancos privados Weise Sudameris (Hoy Scotiabank Perú) (2002-2003) y del Banco de Crédito de Perú (2008-2013), los cuales pertenecen a los grupos empresariales más importantes de Perú.

Con la designación de Castilla y Segura en el MEF y Velarde en el BCRP, las expectativas de modificación de la política hacia el nacionalismo se estancaron. El MEF bloqueó todo intento de cambio referido al fortalecimiento del rol del Estado en la economía, basado en los procedimientos y pasos ya establecidos que rigen su rutina burocrática, principalmente, a través del control del gasto público y la asignación presupuestaria a las distintas instituciones del país. Además de su vigilancia a la inversión pública, la política fiscal, la política económica, la de tesorería y el endeudamiento, entre las más importantes (DS 117/2014, 2004; DS 221/2016, 2016).

En el transcurso de los 20 años de política neoliberal, el MEF ha sido manejado por tecnócratas procedentes de organismos internacionales o funcionarios vinculados a los grupos

¹⁴⁶ Campodónico, Humberto (ex presidente de Petroperú), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

empresariales con grandes intereses en el país¹⁴⁷ y entre ellos han creado “la autoimagen de ser sólo técnicos, apolíticos, burócratas eficientes y profesionales”, porque han seguido procedimientos que poco han cambiado con el tiempo: “aprendieron a manejar el modelo económico, a relacionarse y ganarse la influencia de los inversores extranjeros, grupos económicos, estudios de abogados y medios de comunicación”¹⁴⁸.

Esos procesos rutinarios de la burocracia, crearon lo que Arellano-Yanguas denomina “una ortodoxia económica favorable a las compañías”, y que cada vez más es alimentada por nuevas generaciones de jóvenes que ingresan a trabajar en el MEF, con la esperanza de impulsar una carrera profesional con miras a después desempeñarse en el sector privado, lo que refuerza más la continuidad del modelo neoliberal desde la burocracia estatal (Arellano-Yanguas 2016, 186).

Pero esta influencia de los actores privados en la política peruana está presente desde los años 1990, a través de *buffets* de abogados que hacían *lobby* con el Poder Ejecutivo y Legislativo e influían en los tomadores de decisiones (Dammert 2000). Su presencia se hizo más constante los años más recientes gracias a las “puertas giratorias” (Durand, 2016b) que permitieron que funcionarios del Estado pasen al sector privado y luego retornen nuevamente al Estado para incidir en las políticas. Esta dinámica política hizo que el Estado peruano se convierta en un simple “bróker” (*Broker state*) o intermediario entre los intereses privados y públicos, entre compradores y vendedores (Urteaga-Crovetto 2012). En ese sentido, Alarco (2012) considera que el Estado peruano ha sido “capturado” por estos intereses privados que le impiden realizar transformaciones profundas en el país. Durand (2016b) va más allá y está convencido que no

¹⁴⁷ Esta idea se sustenta en las opiniones de: Francisco Durand (Investigador de la Universidad Católica del Perú PUCP) en cuestionario enviado por correo electrónico a la autora en julio de 2016; y, Carlos Bessombes (periodista del área económica del periódico La República), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

¹⁴⁸ Pedraglio, Santiago (profesor investigador de la Universidad Católica de Perú), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

sólo el Estado está capturado, sino que el propio presidente Ollanta Humala “ha sido capturado” por estos intereses exógenos al Estado.

Según algunos expertos, un factor que llevó a “la captura de Ollanta Humala” fue su falta de autonomía personal en la toma de decisiones y la marcada influencia de la Primera Dama, Nadine Heredia, quien desde el 2013 se constituyó en la jefa del Partido Nacionalista Peruano (PNP).

Heredia, quien era tía de la madre de su esposo, tenía una licenciatura en comunicación social, una maestría en Sociología y realizó algunos cursos de un doctorado en Ciencias Políticas. Así participó en los análisis políticos del gobierno de Humala y en algunas reuniones de alto nivel, donde generalmente no participan las primeras damas, quienes históricamente en Perú se ocuparon de acompañar el avance de las políticas sociales de sus esposos¹⁴⁹. Además, en ese papel asumió varias determinaciones que influyeron en la posición de la bancada oficialista en el Congreso Nacional, ya sea sobre el avance o veto a ciertas iniciativas.

Así, poco a poco fue ganando terreno político al punto que en varios medios de comunicación se hablaba de “la pareja presidencial” antes que la sola figura del presidente como tomador de decisiones¹⁵⁰. Incluso, el embajador de Estados Unidos en Perú, Michael McKinley, llegó a señalar que ella era el “cerebro político detrás de Humala” (Terra, 2011). Esta versión fue confirmada por ex colaboradores del Presidente, que sostuvieron que Heredia influyó en el desplazamiento de los actores de la izquierda nacionalista del gobierno¹⁵¹ (Ballón, 2016) y que a muchos de ellos se los trató “con la punta del zapato”. Otros ex parlamentarios del

¹⁴⁹ Aroca, Javier, (asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú, encargado de los temas de las industrias extractivas), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

¹⁵⁰ Carlos Bessombes (periodista del área económica del periódico La República), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

¹⁵¹ Esta idea se sustenta en las opiniones de Ochoa, Aurelio (ex presidente de Perúpetro); y, Campodónico, Humberto (ex presidente de Petroperú), en conversaciones, por separado, con la autora en julio de 2015 en Lima.

oficialismo, como Roberto Angulo, señalaron que la Primera Dama tenía “control absoluto de los ministros” (La República 2016a), mientras que su ex colega y ex vicepresidente de la República Omar Chehade fue más allá y dijo que ella era quien realmente gobernaba Perú y que Humala “fue mediocre y no ejerció un verdadero liderazgo” (La República 2016b). En cambio, ella descartó todas esas acusaciones y aseguró que lógicamente era una “persona de confianza en el entorno del presidente, porque era su esposa” (Terra 2011).

4. Nivel estratégico: la fortaleza de las instituciones sectoriales vigentes

4.1 La persistencia de las instituciones informales

La imposición de los grupos de interés sectorial

La fortaleza de las instituciones formales e informales del paradigma neoliberal en Perú en un nivel sistémico o de gobernanza también se reflejó en los niveles sectoriales de las políticas. Eso se pudo evidenciar cuando los grupos de tecnócratas aliados a los grupos económicos de poder sustituyeron rápidamente al nuevo grupo de nacionalistas que intentaba instalarse en el gobierno.

De esa manera, Carlos Herrera Descalzi, ministro de Minas y Energía; Aurelio Ochoa, presidente de la agencia fiscalizadora Perúpetro, y Humberto Campodónico, presidente de Petroperú, fueron alejados del cargo y reemplazados por ex funcionarios de organismos internacionales o *buffets* de abogados que tenían negocios con empresas privadas, de tal forma que consolidaron la “puerta giratoria” sectorial en el gobierno de Humala (Durand 2016).

Uno de los casos más connotados fue el de Eleodoro Mayorga, ministro de Energía y Minas de Perú (2014-2015), quien durante toda la década neoliberal trabajó para el Banco Mundial (1993-2009). Luego se convirtió en socio de la firma Laub & Quijandría Consultores y Abogados, su socio era el ex ministro del MINEM Jaime Quijandría y tenía como clientes a las principales empresas extractivas con las cuales luego le tocó negociar en su rol de autoridad del Estado. Pero esta relación le generó problemas e incluso en su gestión ministerial fue interpelado por el Congreso por conflicto de intereses, por supuestamente beneficiar con la renovación de un contrato a la empresa Interoil, que fue ex socia de su *buffet* de abogados.

Otro caso que evidencia “el acceso de las empresas extractivas al Estado” es el de Carolina Castilla, hermana del ministro de Economía, Miguel Castilla. Ella fue gerente de la Corporación extranjera Yanacocha, que tenía a su cargo el principal proyecto minero del país. También fue gerente general de la CONFIEP, que como se vio, presionó para el nombramiento de Miguel Castilla en el puesto que ocupó.

Carolina Castilla además fue socia de la firma de abogados C&B Consult, donde trabajó junto con Cecilia Blume, quien diseñó para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía del Perú (SNMPE) una propuesta para un nuevo régimen fiscal con el gobierno de Humala. Para Arellano-Yanguas, esos casos revelan la existencia en el MEF y en el MINEM “una cultura de profesionales permeados por una fuerte ideología a favor del mercado”¹⁵² (Arellano-Yanguas, 2016:186). La práctica del *lobby* se mantiene en el tiempo y logró institucionalizarse en Perú.

Comités y asesorías técnicas

Pero además de la “puerta giratoria”, otro instrumental que facilitó la influencia de los actores privados en las decisiones de la política extractiva sectorial fueron los comités técnicos de los gremios empresariales que agrupan a las empresas petroleras privadas, los de la SNMPE y la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH), y que asesoraron tanto a autoridades del Poder Ejecutivo como miembros del Legislativo en las discusiones técnicas del área. Estos comités prepararon durante el periodo 2011-2016 diversas propuestas normativas para regular el sector e impulsar la inversión privada, que luego fueron incorporadas al aparato legal como leyes o decretos, como se verá más adelante (SPH 2013; SNMPE, memorias institucionales 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016).

Ese estilo de gobernar “multinivel” y colaborativo con el sector privado que caracterizó a la administración de Humala, y que impidió una reforma del Estado en Perú, definió las condiciones para la selección de determinados instrumentos de política en el nivel estratégico

¹⁵² La traducción es propia.

sectorial. De tal manera, que se configuró un “nacionalismo improvisado y con parches” (Arellano-Yanguas 2016), que ejecutó unos pocos y moderados instrumentos de política orientados hacia el nacionalismo extractivo, dando preferencia a las asociaciones público-privadas y la descentralización fiscal.

4.2 La persistencia de los instrumentos formales sectoriales que avalan al mercado

Instrumentos de autoridad

Uno de los instrumentos de autoridad que formuló Humala y que cambia las relaciones entre actores en el sector extractivo es la Ley 29875 “del Derecho a la Consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, el cual obliga al Estado a realizar este procedimiento cuando alguna medida administrativa o legislativa podría afectarles directamente y a sus derechos colectivos (Ley 29875 2011).

Esta ley establece las siete etapas de la consulta (identificación de la medida administrativa, identificación del pueblo a ser consultado, publicidad de la medida administrativa, información sobre la medida, evaluación sobre sus impactos, proceso de diálogo y decisión gubernamental); las características de los pueblos consultados; la creación de la base de datos sobre los pueblos indígenas; la definición del idioma para el diálogo intercultural y la definición de recursos económicos para el procedimiento. Luego, el MINEM aprobó su reglamento en el que detalla los procedimientos y los plazos a seguir (DS 001-2012-MC). Así que realizar esta consulta permitía incorporar a otros actores en decisiones técnicas del sector, sin que ello suponga un veto o un bloqueo a las iniciativas privadas.

Esta ley es importante en el contexto nacionalista porque supone el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sobre todo, de los que viven en territorios que son susceptibles de explotación de recursos naturales hidrocarburíferos y mineros. Sin embargo, es oportuno precisar que la aprobación de este instrumento se dio no por un desprendimiento del Presidente de la República o la apertura democrática del Congreso Nacional, sino más bien, porque había un mandato judicial que esas instituciones del Estado no podían desconocer.

En 1993, Perú aprobó el Convenio 169 de la OIT, mediante la Ley 26253, del 2 de septiembre. Después, esta disposición fue ratificada por el Congreso, el 17 de enero del 1994 y, finalmente, entró en vigencia un año después, en febrero de 1995. Sin embargo, los conflictos sociales como el enfrentamiento de Bagua en 2010 y otras manifestaciones contra la minería en 2011. Frente a ello, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) demandó al MINEM ante el Tribunal Constitucional (TC) con un recurso de agravio constitucional y solicitó el inmediato cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. En 2010, esta instancia falló a favor de AIDSESP y obligó al Poder Legislativo a completar el trámite y promulgar una específica en el área (Aranda 2012).

Pero el gobierno de Humala dio a la consulta previa un carácter más funcional, utilitario y mediado por los intereses del mercado, que de reivindicaciones sociales milenarias. Para el gobierno, este procedimiento era un “elemento de gobernabilidad” necesario para lograr “una cultura de paz, concertación y diálogo” en el país, que facilite la atracción de inversiones privadas (Plan de Descentralización 2014, 34).

Con el objeto de lograr que las poblaciones acepten los proyectos en su territorio, se necesita un marco de clima de paz y diálogo. Para ello, se necesita generar confianza entre los actores, principalmente de la población en el Estado, lo que se logrará con un Estado neutral y mediador, en función del bien común. Asimismo, se necesita sensibilizar a las poblaciones, acerca de los beneficios de la inversión privada y del espíritu emprendedor... [por eso] es prioritario diseñar y difundir los mecanismos necesarios para aplicar el Reglamento de la Ley 29875, sobre la consulta previa, como elemento estabilizador de la democracia y la participación ciudadana... involucrando en la toma de decisiones a los actores representativos de las diversas culturas existentes en Perú... [así como] a los gobiernos regionales y locales (Plan de Descentralización 2014, 32-33).

La visión funcionalista del gobierno de Humala se explica por la influencia de los actores privados y los gremios que representan a las empresas petroleras en el contenido y redacción de las normas. La SNMPE tenía conformado desde hace algunos años varios comités técnicos para que trabajen de forma coordinada con los funcionarios del gobierno en distintos temas de interés sectorial. En el caso de hidrocarburos, contaba con un Comité Sectorial de

Hidrocarburos, que a la vez coordinaba con comités más específicos, dedicados a la Exploración y Explotación, Refino y Comercialización, Gas Natural y GLP, estructura legal sectorial, Asuntos Ambientales y Sociales y Comunicación.

Así, el Comité Sectorial elaboró una propuesta de Guías Ambientales para el sector y entre 2011 y 2012 promovieron distintos talleres técnicos, financiados por las compañías, para analizar el tema de la consulta indígena y sus efectos en la industria. En los distintos eventos de capacitación participaron funcionarios de la Dirección General de Hidrocarburos, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, la Oficina General de Gestión Social del MINEM, Osinergmin, Perúpetro y Petroperú y luego se realizaron reuniones técnicas más específicas en las que presentaron propuestas normativas para abordar el tema (SNMPE, memoria institucional, 2011, 2012). Adicionalmente, se impulsaron cursos especializados en temas ambientales, manejo de conflictos socioambientales e intervención para funcionarios públicos y fiscales (Ver anexos: Fotografía N.º 4.1., N.º 4.2. y N.º 4.3).

Durante todo este tiempo, los comités Legal y de Gestión Ambiental y Social de Hidrocarburos del SNMPE también estuvieron en constante interacción con los miembros del Legislativo para hacer seguimiento a la aprobación del proyecto de la Ley de sobre la Consulta a los Pueblos Indígenas, que finalmente, se aprobó en 2012. Las partes tuvieron varias reuniones en el que el SNMPE expresó su deseo de “impulsar un diálogo constructivo”, que garantice “la diversidad cultural”, pero sin afectar la inversión privada “que es tan necesaria para el crecimiento económico de Perú”¹⁵³.

En paralelo, mientras se discutía la norma en el legislativo y luego su reglamento en el Ejecutivo, el Comité de Comunicación elaboró un *kit* informativo para los líderes de opinión de Perú sobre los conflictos socioambientales en el sector de hidrocarburos en Perú. El material incluía “ayudas memoria sobre la situación social, las perspectivas del sector; un listado de mensajes clave como los beneficios que genera la industria, las razones del

¹⁵³ Informante 4 que desea permanecer en el anonimato, en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

crecimiento y las condiciones para el desarrollo del sector” (SNMPE, memoria institucional, 2012:188-189). Y de forma complementaria, el SNMPE financió foros con periodistas para plantearles la importancia de las inversiones en Perú y la manera como debía resolverse los problemas ambientales y con las comunidades (ver anexos: Fotografía N.º 4.4.).

La SNMPE y la CONFIEP también pidieron al gobierno de Humala “no modificar las reglas de juego” y, más bien, ir hacia un “crecimiento económico con inclusión social” (CONFIEP, nota de prensa, 2011; SNMPE, comunicado, 2012)¹⁵⁴ e iniciaron una serie de campañas comunicacionales para defender la inversión privada extranjera en el país. Una de ellas, es “Sumando esfuerzos por el desarrollo del Perú” del SNMPE, que sostiene que el crecimiento económico está condicionado a la estabilidad económica del país, la seguridad y la paz social” (SNMPE, memoria, 2012). A su vez, estas campañas fueron difundidas y amplificadas por las cadenas de medios de comunicación, que pertenecen a los grupos empresariales, como el Grupo El Comercio, y que eran críticas a la gestión del gobierno (ver anexos: Fotografías N.º 4.5. y N.º 4.6.).

Una prueba de que esta posición empresarial influyó en las decisiones del gobierno es que Humala no aprobó ningún otro instrumento innovador en un sentido nacionalista más allá de la consulta previa y, más bien, se limitó a autorizar otros instrumentos que ratificaban las estructuras institucionales vigentes. Por ejemplo, el DS104-2013- EF, a través del cual se declaró “de interés nacional la promoción de la inversión privada y público privada con el objetivo de mantener el crecimiento económico y mejorar la competitividad del país,

¹⁵⁴ Los gremios empresariales identificaron el crecimiento económico como opuesto al “populismo”, que está vinculado al nacionalismo con el que no estaban de acuerdo (Confiep, nota de prensa, 2005). El presidente de Confiep, Jaime Cáceres, señaló que desde su perspectiva el mundo estaba dividido en dos extremos distintos: “entre quienes triunfan y quienes no...entre quienes quieren ir hacia adelante y quienes quieren ir hacia atrás, entre quienes desean sinceramente que el país continúe desarrollándose, a través de la inversión generadora de empleo y con ello reducir la pobreza, y quienes quisieran que esta última se mantenga para que haya un caldo de cultivo que sostenga aspiraciones políticas individuales y partidarias egoístamente, sin importarles nada ni nadie...” (Cáceres en El Comercio, 2008).

incrementando el empleo y la mejora de la calidad de vida de los peruanos (DS104-2013- EF, 2013).

Adicionalmente, se apoyó la atracción de inversiones privadas, a través de la conformación de asociaciones público-privadas, para “el desarrollo de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a estos, proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica y la ejecución de proyectos en activos”. En ese marco, se decidió que el Estado se encargará sólo de dar seguimiento y facilitar la ejecución de los proyectos (Decreto Legislativo 1224, 2015; DS 410-2015-EM). La administración de Humala formuló esta última disposición en el marco de las potestades legislativas que el Congreso le otorgó para actuar en “materia administrativa, económica y financiera” (Ley 30335, 2015).

El resto de los instrumentos de autoridad vigentes para el sector extractivo permanecieron intactos. Humala decidió mantener la Ley 26221 de Hidrocarburos, promulgada en 2002 por Alejandro Toledo, que garantiza que “los hidrocarburos ‘in situ’ [debajo de la tierra] son de propiedad del Estado”, pero una vez que salen a la superficie, el derecho de propiedad “se transfiere al contratista” para que disponga libremente del recurso natural para su comercialización (Perúpetro e Hidrocarbon Exploration PLC, contrato Lote 183, 2011).

También se han mantenido sin cambios otros instrumentos sectoriales: la Ley 27377 de Actualización de Hidrocarburos (2000) que flexibilizó las condiciones para la exploración de hidrocarburos y que amplió de siete a diez años el tiempo para su ejecución, así como la Ley 28552 (2005) que eliminó la obligación de atender el mercado interno por un horizonte de 20 años (Ley 27133, 1999).

Sobre esto último, Humala incluso hizo menos que su antecesor Alan García, quien, después de una serie de críticas de la población, garantizó el abastecimiento del mercado interno, con la eliminación del compromiso del lote 88 -uno de los más importantes del país y que era operado por el consorcio Camisea- de atender prioritariamente los contratos de exportación (el DS-053-2010-EM, 2010), previstos en el DS 050-2005-EM. En ese mismo sentido,

Humala no logró renegociar los contratos-ley (que no puede ser cambiado unilateralmente) entre el Consorcio Camisea y Perú LGN, suscritos en 2006 para la venta de gas a México.

Eso demuestra que en la parte medular de la política de recursos extractivos no hubo cambios cualitativos en el país vecino. “Todas las acciones que se tomaron desde el gobierno buscaban dar la señal de continuidad. No queríamos dar la impresión de que se quería estatizar las actividades... Porque existe [en el país] siempre el temor de que eso ocurra y que el país vuelva hacia atrás y no avance ni se desarrolle. Y eso no queremos”¹⁵⁵.

Instrumentos de tesoro

En el marco de la declaratoria de “interés nacional” que Humala concedió a la promoción de inversión privada, su administración suscribió varios acuerdos de libre comercio para vincular a Perú con el mundo, en línea con las negociaciones que su antecesor Alan García había iniciado. Así, adhirió a Perú a la “Alianza del Pacífico”, que es un pacto entre Chile, Colombia y México para promover las inversiones extranjeras, la libre circulación de personas y capitales e impulsar “mecanismos de cooperación entre los distintos miembros” (Proinversión et al, Guía de Negocios, 2015).

Ese acuerdo se suma a los doce Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos desde el 2005 por ese país con Estados Unidos, China, Chile, Canadá, México, Singapur, Corea del Sur, Tailandia, Panamá, Costa Rica, EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega, Islandia) y la Unión Europea para la exportación de distintos productos, entre ellos, los hidrocarburos. Además tiene otros siete acuerdos comerciales vigentes (Organización Mundial del Comercio, Mercosur, Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, Japón, Cuba, Venezuela y Comunidad Andina); uno por entrar en vigencia (Guatemala) y cinco más en negociación

¹⁵⁵ Aroca, Javier, (asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú, encargado de los temas de las industrias extractivas), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

(Honduras, El Salvador, Turquía, Tisa, Programa Doha para el Desarrollo y Acuerdo de Asociación Transpacífico-TPP) (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo 2015).

Esos acuerdos buscan posicionar a Perú “hacia el 2021” como uno de los países con mayor crecimiento en el mundo” y “teniendo a la inversión privada como su principal motor” (Consejo Nacional de Competitividad, Agenda de Competitividad, 2014:7) e incluso aspira a convertirse en un miembro activo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Proinversión et. al, Guía de Negocios 2015, 85).

Para reforzar esos objetivos, el gobierno de Humala creó el Fondo de Desarrollo de la Inversión Privada (Foncepri), que es administrado y dirigido por Proinversión, para promocionar los proyectos de asociación público-privada. Este fondo se financiará con: “el 2% del producto de la venta de los activos de las entidades públicas (para el caso de proyectos en activos bajo su competencia)”, con créditos, donaciones, ya sea internas o externas, con recursos propios u otros que se les asignen. La valoración dependerá de cada proyecto y el MEF calculará los montos correspondientes (Ley 1224, 2015; DS 410-2015-EF).

Asimismo, para incentivar la inversión privada, Humala impulsó la condonación de deudas a los inversionistas. En 2014 aprobó la Ley 30230 (2013), que consiste en una “amnistía de deudas tributarias” para los inversionistas, independientemente del estado en el que se encuentren. Dentro de los alcances de esta disposición, lo que más preocupa a algunos analistas es que “condona deudas que incluyen el pago de pensiones y aportaciones al sistema nacional de salud, lo cual puede ser considerado inconstitucional en tanto esta clase de recursos son derechos inalienables” (Durand 2016, 62).

Además, establece la suspensión por tres años de la Norma XVI del Código Tributario, referida a la elusión tributaria. De esta manera, limita la capacidad de fiscalización y control realizada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) y posibilita que los actores económicos puedan pagar menos impuestos al Estado. Asimismo, ese instrumento prohíbe al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) multar por el espacio de tres años a las empresas reguladas salvo excepciones.

Paralelo a esto, se ordenaron medidas de austeridad en el Ejecutivo, como controlar el gasto público en las entidades estatales, prohibir la contratación de nuevo personal en el sector público, prohibir los viajes al exterior de representantes estatales financiados por el tesoro nacional (salvo excepciones), prohibir la compra de vehículos nuevos (salvo pérdidas), entre otros más (Ley 30114, 2013)¹⁵⁶.

En este clima favorable a las empresas, el presidente Humala no revisó los convenios de estabilidad tributaria que beneficiaban a las compañías extranjeras, muchas de ellas domiciliadas en “paraísos fiscales”, tal como había anunciado en la campaña electoral. Más al contrario, en su administración, entre 2011 y 2015, se suscribieron alrededor de 27 nuevos convenios para otorgar ventajas tributarias compañías nacionales e internacionales, de las cuales al menos cuatro se encuentran en el sector extractivo (Tabla N.º 4.3.).

Tabla 4.3 Convenios de estabilidad tributaria sector extractivo

Empresa	País	Fecha del contrato
Oderbrecht Energy de Perú	Brasil	9/04/2015
Oderbrecht Energy de Perú	Perú	12/09/2014
Fondo de Inversión en infraestructura, servicios públicos y recursos naturales	Perú	10/10/2014
Graña y Montero	Perú	8/08/2014
Graña y Montero	Perú	12/03/2012
Oderbrecht Energy de Perú	Perú	8/06/2012
Oderbrecht Energy de Perú	Brasil	6/06/2012
Mínera IRL Limited	Jersey	4/10/2011

Fuente: Proinversión (2015). Disponible en <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=6863&sec=1>

Humala tampoco cuestionó la Ley 27624, vigente desde el 2002, que estableció beneficios impositivos a las empresas petroleras, como la devolución del impuesto general a las ventas (IGV) durante la fase de exploración. Tampoco hizo nada para modificar el sistema de

¹⁵⁶ Complementariamente, se aprobó el Plan Nacional de lucha contra la corrupción y la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley N° 30099, 2013) para evitar la burocracia del Estado y eventuales irregularidades en el manejo de fondos públicos.

regalías por hidrocarburos¹⁵⁷ que desde 2003 beneficia a las compañías privadas con una reducción del rango de aportes al Estado, el cual disminuyó del 15% y el 35% de la producción extraída a sólo 5% y el 20% (DS 017-2003 EM, 2003). Los campos de gas de Camisea, por tener un régimen especial, sólo aportaban con el 10% de regalías.

Pero más que él hizo Alan García, quien con el DS 039-2010-EM (2010), estableció que a partir de 2010 el valor de la regalía del gas destinado a la exportación (como es el caso de Camisea) no podría ser en ningún caso “menor al promedio de la regalía del gas destinado al mercado nacional” (Grupo Propuesta Ciudadana 2011, 16)¹⁵⁸.

Instrumentos de información

En articulación con los otros instrumentos sustantivos emitidos por el gobierno, el presidente Humala aprobó la “Agenda de Competitividad 2014-2018”¹⁵⁹, que plantea continuar con el modelo extractivo, para “incrementar el acceso a los mercados internacionales” y potenciar la “internacionalización” de Perú. El documento sostiene que “la provisión de los recursos naturales [es necesaria] para que las empresas continúen su expansión y no pierdan competitividad” frente a otras que operan en otros países. Pero puntualiza que “esta provisión

¹⁵⁷ Es importante mencionar que en 2011 Humala creó un nuevo régimen impositivo al sector minero. Subió el gravamen impositivo del 38,5% al 42,7%. Además, las empresas que no tienen convenios de estabilidad tributaria con el Estado tendrán que pagar más por las regalías. Antes aportaban entre el 1% y el 3% sobre las ventas realizadas a precios internacionales. Mientras que a partir de la disposición tendrán que entregar entre el 1% y el 12% de las utilidades. Estas mismas compañías tendrán que pagar un “impuesto especial” sobre sus utilidades operativas, el cual va entre el 2% y el 8,4%. Finalmente, las empresas mineras que suscribieron convenios de estabilidad pagarán un “gravamen especial”, sobre sus utilidades, que va del 4% al 13,2%. Cabe aclarar que como la mayoría de los tributos mencionados se cobran a las ganancias de las empresas, eso quiere decir que no es un valor constante que vaya a recibir el Estado, ya que depende mucho de la coyuntura internacional y el precio de las materias primas, y siempre y cuando, las empresas declaren haber obtenido ganancias. Sin embargo, este tipo de tributos es más flexible, que los impuestos aplicados directamente a la producción, como ocurre con el IDH de los hidrocarburos en Bolivia, que sí o sí cobra el Estado, ganen o no ganen las empresas. Es un gravamen más duro y, por tanto, considerado “ciego”.

¹⁵⁸ García tomó la decisión en un contexto posterior a los luctuosos hechos de Bagua, que le generaron mucho cuestionamiento de la opinión pública peruana.

¹⁵⁹ Esta Agenda tenía como base al Plan Nacional rumbo al Bicentenario “Perú hacia el 2021”, elaborado por el gobierno de Alan García.

de recursos debe realizarse de manera racional, respetando el medio ambiente y su sostenibilidad” (CNC 2014, 128). En este sentido, ser competitivo supone superar la “tramitología” o “permisología” estatal, ampliamente cuestionada por el gremio empresarial, y así llegar a la “simplificación del 100% de procedimientos vinculados a la administración privada” y al incentivo de los negocios en el país (CNC 2014, 9; 116)¹⁶⁰.

En concordancia con lo dispuesto por la Agenda de Competitividad, el gobierno de Humala aprobó todo un *mix* de instrumentos que profundizan la actividad extractiva en Perú y facilitan los pasos para invertir en el país. Uno de ellos es la Ley 30327 (2015), de “Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible”, que en un marco general ordena “simplificar” los permisos para facilitar la inversión privada en el sector extractivo.

Esa disposición, a su vez, crea la “certificación ambiental global”, un documento que reduce a un solo procedimiento administrativo la autorización de operar en un área extractiva. Además, debe ser emitido en un tiempo máximo de 150 días, cuando anteriormente la obtención de estudios de impacto ambiental demoraba alrededor de 400 días¹⁶¹. Este certificado será emitido por “una ventanilla única” que funcionará en el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las inversiones sostenibles (SENACE), adscrito al Ministerio del Ambiente, y en cuyo directorio también participarán el Ministerio de Economía y el Ministerio de Energía y Minas, además de los despachos de Salud y de Agricultura (Ley 29968, 2012).

¹⁶⁰ “En los últimos años se han multiplicado el número de autorizaciones, permisos que el empresario debe obtener para poner su inversión en marcha, pero el problema, en muchos casos no es el número de permisos si no la complejidad detrás de cada uno de esos trámites, los requisitos innecesario, los altos costos, la duplicidad de funciones, la falta de predictibilidad en las decisiones de la administración, entre otros.... [porque todos ellos] dificultan y/o retrasan la inversión” (CNC, 2014:116 y 118).

¹⁶¹ En el mismo sentido, la Ley 30230, 2013 autoriza la aprobación de estudios de impacto ambiental en 45 días, sin tomar en cuenta la magnitud de los diferentes proyectos (Durand, 2016:63).

Ese instrumento es complementado por la Ley 30327 (2015), que reduce los procedimientos para “imponer servidumbres o protección de derechos de vía” y “para adquirir bienes inmuebles para obras de infraestructura de gran envergadura”, tales como los proyectos de las industrias extractivas vinculadas al gas natural, y garantiza “el seguimiento efectivo del Estado para la eliminación de trabas en la obtención de permisos, licencias y autorizaciones para la ejecución de los proyectos”, (Ley 30327, 2015). La norma manda también que los funcionarios públicos que incumplan con las disposiciones establecidas sean sancionados y procesados.

La reducción de la “tramitología estatal” fue una propuesta del gremio empresarial, que fue difundida por los medios de comunicación que fueron capacitados en las charlas del SNMPE (ver anexo: Fotografía N.º 4.6 y N.º 4.7). Y después fue desarrollada por varios meses en reuniones técnicas promovidas por los comités especializados del SNMPE y las autoridades del MINEM, MEF, MINAM, entre otros organismos del Estado (SNMPE, memorias institucionales, 2014, 2015). Incluso la propuesta de contar con una “ventanilla única de trámites” para agilizar los procedimientos de la industria que faciliten la inversión privada extranjera fue diseñado primicialmente por la Sociedad Peruana de Hidrocarburos en el llamado “Libro Blanco de los Hidrocarburos” (2012), que promovió varios mecanismos para potenciar el sector (SPH 2012).

Por otro lado, como parte de los instrumentos de información, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) también aprobó el “Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016”, a través del cual promueve “el desarrollo sostenible y competitivo del sector energético, priorizando la inversión privada y la diversificación de la matriz energética”, a fin de asegurar los requerimientos de energía en forma eficiente y eficaz para promover el desarrollo de las actividades productivas y la mejora de las condiciones de vida de la población” (MINEM 2012, 22). En este ámbito también se abrieron nuevas rondas de licitaciones para que las empresas privadas inviertan en la exploración y explotación de hidrocarburos.

Si bien, buena parte de los instrumentos sustantivos de información del sector extractivo están orientados a atraer la inversión privada al sector, existe otro grupo de instrumentos de tipo procedimental, que está enfocado en democratizar el acceso a la energía, con el fin de que ésta pueda llegar a los sectores más vulnerables del país. Por ejemplo, el Plan Energético Nacional (2014-2025), elaborado por el MINEM¹⁶², plantea tres pilares de la política energética para los próximos años: abastecimiento energético competitivo; seguridad y el acceso universal al suministro energético; y desarrollo de los recursos energéticos de manera óptima con mínimo impacto ambiental (MEM, 2014: 29-30) (Tabla N.º 4.4.).

Tabla 4.4 Extracto del Plan Energético Nacional aprobado por Humala

Pilares de la política energética peruana	
Abastecimiento energético competitivo	Alcanzando la suficiencia de la infraestructura en toda la cadena de suministro de electricidad e hidrocarburos, que asegure el abastecimiento energético.
	Estableciendo un marco normativo que aliente el libre acceso , la competencia y minimice la concentración del mercado, así como favorezca la transparencia en la formación de precios.
	Estableciendo un marco normativo que regule el acceso y las tarifas, en aquellas actividades donde no es posible establecer mercados de libre competencia .
	Facilitando una política estable de precios y tarifas que compensen costos eficientes de producción, transporte y distribución e incentiven la inversión.
	Promoviendo la inversión privada en las actividades energéticas, correspondiendo al Estado ejercer su rol subsidiario.
	Diversificando la matriz energética con fuentes de energía competitivas.

Fuente: Plan Energético Nacional 2014-2025

Asimismo, la Ley 29852 (2012) crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos para abastecer de energía a todo el país. Esta red está compuesta de varios proyectos de transporte, distribución y almacenaje, en los cuales se promoverá “la inversión privada”, y se desarrollarán “nuevos suministros y/o concesiones en la frontera energética”, mediante

¹⁶² Fue redactada en concordancia con la Política Energética Nacional (2010-2040), diseñada durante el gobierno de Alan García.

“subastas competitivas que permitan la participación de la inversión privada” (DS 021-2012-EM).

El “Plan de Acceso Universal a la Energía (2013-2022)”, por su lado, promueve “la cobertura total de los subsectores energéticos (electricidad e hidrocarburos”, la implementación de subsidios focalizados en beneficio de las poblaciones alejadas y de escasos recursos económicos, la masificación del uso del gas natural, el GLP, el gas natural vehicular (GNV); además del impulso a la eficiencia energética y la promoción de “las relaciones armoniosas entre el estado, las comunidades y empresas del sector energía” (MINEM 2013, 5-7).

Toda esta información también se vio reflejada en el Plan Estratégico Institucional del MINEM, en las memorias anuales, en los boletines de cifras y en los reportes estadísticos difundidos por la institución de manera física y a través de su página web.

Instrumentos de organización

Para llevar adelante la consolidación del paradigma neoliberal extractivo en Perú se creó un Equipo Especializado, dependiente del Ministerio de Economía, para que haga seguimiento a la ejecución de inversiones en el país (DS 104-2013-EF, 2013; DS 041-2014-EF, 2014). Este equipo está por encima de todos los ministerios y coordina acciones con ellos. El ex banquero del BCP Alonso Segura estaba a cargo del grupo y después se convirtió en el jefe de gabinete del Ministro del área y luego ministro.

También se creó el Sistema Nacional de Inversión Privada (SNIP), que está conformado por el MEF, como ente rector e impulsor de políticas, además la agencia Proinversión, los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales y locales. Estos tres últimos actores a su vez tienen la misión cada uno de conformar “comités de inversión”, que puedan acelerar los trámites y procesos para la atracción de inversión privada y presentar informes multianuales de inversiones público privadas que serán revisados por Proinversión (Ley 1224, 2015; DS 410-2015-EF). De manera complementaria, se fortaleció al Consejo Nacional de Competitividad, se le asignó mayor capacidad de ejecución, debido a que se le incluyó como Secretaría Técnica del MEF, aunque como un “órgano no estructurado” (DS 117-2014-EF).

Es importante destacar que mientras por un lado se fortaleció las capacidades operativas del MEF (Figura N.º 4.1.), se restó competencias al Ministerio del Ambiente (MINAM) con el fin de fomentar más la política extractiva en Perú. Aunque inicialmente, en el periodo 2011-2014, el MINAM había adquirido fuerza bajo el liderazgo de Manuel Pulgar Vidal, un reconocido abogado que trabajó en una ONG ambiental, por el control ejercido sobre el sector extractivo, especialmente, minero, y porque tenía a su cargo las evaluaciones de impacto ambiental (Arellano-Yanguas 2016, 182), luego ese despacho fue posteriormente perdiendo terreno.

Eso se evidencia en la decisión del gobierno de crear áreas de reserva protegidas y que el tema no sea manejado por el ministerio del ramo, como corresponde, y porque en su estructura institucional cuenta con un Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales, donde funcionan la Dirección de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural, la Dirección General de Diversidad Biológica y la Dirección General de Ordenamiento Territorial, entre otras, que fácilmente podrían atender esa problemática (Figura N.º 4.4.). Pero en cambio, la Ley faculta que el tema sea resuelto por decreto supremo, lo cual abre la posibilidad para que otros despachos como el MINEM o el MEF también puedan participar en las decisiones correspondientes a esas áreas protegidas (Ley 30230, 2013). La debilidad del MINAM también se evidencia en la política de aceleración de trámites estatales para obtener permisos ambientales y facilitar la inversión privada en el sector extractivo peruano.

A parte de todo esto, de manera más específica el gobierno de Humala aprobó una serie de instrumentos sustantivos de organización con el fin de frenar la integración vertical de la empresa estatal Petroperú y que pueda participar en las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos. En el contexto del Decreto Legislativo 1031, aprobado por Alan García, para promover la “eficiencia de las actividades empresariales del Estado¹⁶³”, Humala autorizó la venta de hasta el 20% de las acciones de Petroperú en la bolsa de valores de Lima (Ley 29817, 2011). Luego, con la Ley 30130 (2013) autorizó la transferencia de hasta el 49% de sus acciones al capital especulativo, lo cual fue interpretado como una “privatización encubierta” que disminuía aún más el margen de maniobra de la estatal.

Con ese mismo instrumento de política, promovido por el MEF, este Ministerio prohibió a Petroperú participar en cualquier actividad productiva que no sea la refinación¹⁶⁴, mientras no concluyan las tareas de modernización de la refinería de Talara, ubicada al norte del país, que costaban alrededor de 3.500 millones de dólares, porque esas otras “pretensiones operativas” le generaban “recursos extra al Tesoro Público” (Ley 30130, 2013)¹⁶⁵.

Las restricciones operativas a Petroperú fueron respaldadas por la Junta de Accionistas de la empresa, que está conformada por representantes del MEF y del MINEM. Pero en relaciones jerárquicas, el MEF tiene supremacía sectorial por encima del MINEM, debido a que el Viceministerio de Economía es el que aprueba los contratos de licencia o servicios de

¹⁶³ Si bien la Ley 28244 (2004) excluyó a Petroperú del proceso de privatizaciones y la Ley 28840 (2006), denominada de “Fortalecimiento y Modernización de Petroperú”, le autorizó operar en todas las actividades de la cadena productiva, le otorgó autonomía administrativa, económica y financiera. Pero ese “fortalecimiento” tenía un sentido distinto en el marco del paradigma neoliberal, estaba asociado a la idea de “eficiencia” dentro de su rol subsidiario en la economía (Funcionario MEM, en entrevista con la autora en julio de 2015 en Lima).

¹⁶⁴ Funcionario del MEF que prefiere el anonimato, en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

¹⁶⁵ Campodónico explicó que inicialmente el ministro de economía, Luis Miguel Castilla, estaba en desacuerdo con la modernización de la refinería de Talara, pero por la presión del pueblo de ese lugar y debido al alto grado de contaminación de los combustibles en Lima, finalmente tuvo que ceder, sólo que en la misma Ley activó una “trampa” para Petroperú y limitar su integración vertical.

exploración y explotación, licitados por Perúpetro, con el fin de agilizar la inversión privada¹⁶⁶.

Bajo esa línea, esas dos carteras de Estado tampoco permitieron que Petroperú asuma el control de los lotes petroleros que tenían contratos suscritos entre los años 1990 y el 2000 y que ya estaban a punto de fenecer, y que era una gran oportunidad para que la estatal pueda asumirlos sin ningún costo y con la posibilidad de asociarse con algún socio estratégico para su desarrollo.

Uno de los contratos correspondía al Lote 192 (antes llamado 1AB), ubicado en la selva norte (Loreto), y que era considerado la reserva petrolera más grande del país y con más problemas de contaminación. La concesión, que estaba a cargo de Pluspetrol, vencía el agosto de 2015, por lo que se llamó a una licitación pública para la concesión en el que tres empresas tenían el perfil para asumirlo (Perenco, Pluspetrol y Pacific Stratus Energy del Perú), pero por falta de interés se declaró desierta. Luego, en una negociación directa, las dos primeras desestimaron su participación, así que “el camino quedó allanado en favor de Pacific Stratus Energy (PSE)” (La República 2015). Ahí, Petroperú tenía la gran posibilidad de asociarse con la firma privada, pero la estatal -que era controlada por el MEF y el MEM- desistió de su participación. Finalmente, el gobierno de Humala autorizó la transferencia de la concesión en favor de PSE (Resolución Ministerial 027-2015-EM).

Una situación similar ocurrió con los lotes III y IV, ubicados en Talara, cerca de la refinería operada por Petroperú, que pasaron a ser administrados por la compañía de capitales peruanos Graña y Montero, dueña también del Grupo periodístico El Comercio, bajo el argumento del MINEM y del MEF del “candado” impuesto por la Ley 30130 y que suponía un gran riesgo para Petroperú. “Ésta era una gran oportunidad, como nunca, para que Petroperú pueda volver a operar en el *upstream* en el marco de la ley y sin recurrir a las estatizaciones que son tan

¹⁶⁶ Esta idea se sustenta en las opiniones de Ochoa, Aurelio (ex presidente de Perúpetro); y, Campodónico, Humberto (ex presidente de Petroperú), en conversaciones, por separado, con la autora en julio de 2015 en Lima.

cuestionadas, pero se la ha perdido y tendrán que pasar muchos años más, quizás la siguiente década para que se dé una nueva oportunidad así”, señaló el ex presidente del directorio de Petroperú Humberto Campodónico¹⁶⁷. Esta misma posición fue asumida por su sucesor Pedro Touzett en varias entrevistas televisivas en medios locales.

A lo sucedido en el *upstream* se suma la decisión gubernamental de no comprar la planta de refinación de la Pampilla, la más importante del país, que fue puesta a la venta por Repsol, a pesar de los acuerdos inicialmente alcanzados para consolidar la transacción (Petroperú, comunicado, 2013) y, que hubieran permitido que Petroperú prácticamente controle el mercado de refinación nacional, lo que habría coadyuvado en su eventual fortalecimiento operativo.

Tampoco se logró concretar la sociedad entre Petroperú y la petrolera PDVSA, que firmaron un acuerdo de entendimiento en 2012 con la posibilidad de que la estatal venezolana participe junto a la peruana en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos (Petroperú, comunicado de prensa, 2012). Esto en especial, luego del desplazamiento del bloque nacionalista del gobierno de Humala, quienes eran los que habían negociado el acuerdo en presencia del Presidente del país.

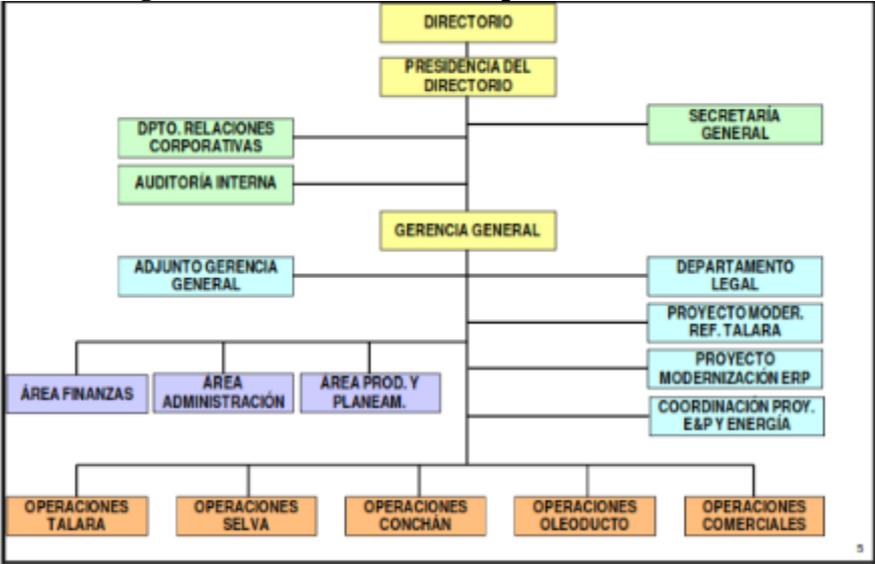
Otra evidencia de que el MEF no se quería el potenciamiento de Petroperú ocurrió en agosto de 2013, cuando el MINEM de ese país publicó en el diario oficial El Peruano el plan quinquenal de Petroperú con una proyección al 2017, pero 48 horas después de su publicación, éste fue abrogado. El documento planteaba una serie de proyectos para la integración vertical de la empresa. El ministro de Energía y Minas Jorge Merino aseguró que la anulación del mismo fue una decisión Petroperú, pero otras fuentes señalaron que el MEF,

¹⁶⁷ Campodónico, Humberto (ex presidente de Petroperú y académico investigador de políticas públicas del sector energético), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

que tiene el control de la Junta de Accionistas de la empresa, lo vetó porque no detallaba las fuentes de financiamiento de los proyectos (América Economía, 2013).

Por todo esos hechos, desde los noventa hasta el 2014 la empresa estatal no modificó su estructura orgánica, concentrada en la refinación y la comercialización de combustibles (Figura 4.6.) a pesar de que, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) planteó la necesidad de integrar verticalmente a Petroperú para fomentar la producción de petróleo, del cual es deficitario el país. Esto en el marco del diseño de una Nueva Matriz Energética (NUME, 2012:44).

Figura 4.6 Estructura de Petroperú al 2011



Fuente: Reporte de la calificadora de Riesgos Equilibrium (2011)

Al igual que la estatal Petroperú, la institucionalidad del sector de los hidrocarburos es muy débil y tampoco tiene mucha importancia. Los asuntos técnicos los lleva adelante la Dirección de Hidrocarburos, que se encuentra en un rango de tercer nivel, debajo del Viceministerio de Energía, que depende del Ministerio de Energía y Minas (Figura N.º 5.2.). Sin embargo, la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH), que aglutina a las compañías del sector, planteó al gobierno de Humala la necesidad de crear al menos un viceministerio sectorial, que asuma los problemas del gas y petróleo desde una visión más político-estratégica y con el fin de tener

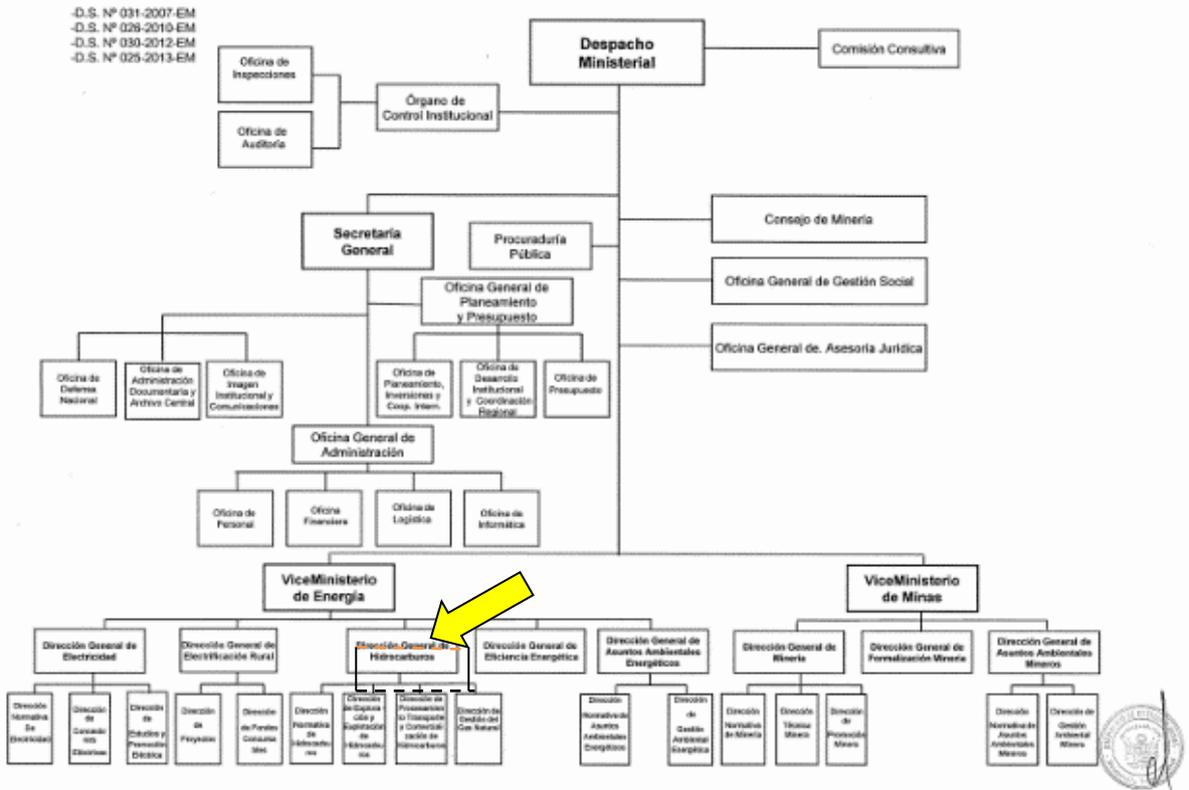
homólogos con quien discutir las perspectivas de un rubro que está en constante dinámica (SPH 2014).

No obstante, en los altos mandos del MINEM consideraron que esos cambios “no eran necesarios”, ya que estaban “contra sus principios de reducir la burocracia del Estado”, y aunque la importancia del gas está creciendo en Perú, esos temas serían abordados a nivel jerárquico en el despacho del Ministro de Energía y no de la Dirección de Hidrocarburos¹⁶⁸. “El tema depende del costo-beneficio para el país, así que el aumento del Estado se entiende aquí como burocracia y poca eficiencia, lo cual no es conveniente”¹⁶⁹.

¹⁶⁸ En cambio, en 2010, durante la administración de Alan García por la importancia de las energías renovables se realizaron ajustes institucionales y se creó la Dirección General de Eficiencia Energética para promover la eficiencia, el uso de energías renovables. Y el mejor uso de la energía.

¹⁶⁹ Aroca, Javier, (asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú, encargado de los temas de las industrias extractivas), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

Figura 4.7 Estructura del Ministerio de Energía y Minas de Perú (2015)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas de Perú (2015). Disponible en [http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OrganigramaMEM\(1\).pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OrganigramaMEM(1).pdf)

Asimismo, como no hay un ente específico para la planificación energética en el país, se conformó una Comisión Consultiva de Energía del MINEM (Resolución Ministerial N° 185-2014- MINEM/DM), para elaborar el plan de energía hacia el 2025. En su informe sugirieron que “el planeamiento energético se institucionalice y se realice de manera regular en un ciclo que incluya la revisión antes de la formalización de los planes” (Plan Energético 2025: 2014, 28).

5. Nivel de ajuste: instrumentos sectoriales provocan conflictos y ajustes

5.1 Sin problemas diplomáticos y control de los riesgos comerciales

A diferencia de lo ocurrido en Bolivia, Perú no tuvo dificultades diplomáticas en la implementación de su política extractiva porque dentro del gobierno de Humala había

funcionarios vinculados a los sectores de los hidrocarburos y la minería, que lograron mantener sin cambios profundos la orientación de la política.

De igual manera, la administración de Humala logró controlar y minimizar un eventual problema comercial con las empresas petroleras y que estaba germinando al principio de su gobierno, iniciado por el bloque de izquierda. Bajo el régimen contractual vigente, el Consorcio Camisea exportaba gas México del Lote 56 (el más importante el país) desde el año 2010 y pagaba al Estado peruano regalías calculadas en función al marcador Henry Hub, que “supuestamente era el más alto en ese momento”. Pero entre 2010 y 2011, sin permiso del Estado, el Consorcio reexportó el gas natural a Asia, donde el precio se cotizaba por alrededor de los 12 dólares el millón de unidades térmicas británicas (BTU), pero pagó a Perú como si el gas se hubiera quedado en México a un valor Henry Hub de 4 dólares¹⁷⁰.

Sin embargo, en realidad, el país recibía menos de esos 4 dólares mencionados, debido a que se tenía que descontar el precio del transporte y la regasificación, lo que suponía que las regalías se calculaban sobre 0,50 centavos de dólar por millón de BTU¹⁷¹. Ese valor recibido es incluso inferior al costo que los consumidores del mercado interno peruano pagaban por el gas natural (eléctricas, industrias y domicilios), a quienes les costaba entre 1,59 y 2,70 dólares. Esa relación de ingresos fue cuestionada por distintos sectores (Grupo Propuesta Ciudadana 2011, 16).

Por su implicación política y económica, la reexportación de gas fue denunciada por los funcionarios nacionalistas de la agencia fiscalizadora Perúpetro (entre ellos, el presidente del directorio, Aurelio Ochoa), ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), con sede en París, lo que tensionó la relación entre el país

¹⁷⁰ Ochoa, Aurelio (ex presidente de Perúpetro), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

¹⁷¹ Campodónico, Humberto (ex presidente de Petroperú y académico investigador de políticas públicas del sector energético), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

con las compañías extractivas. Como resultado de este laudo arbitral, ganó la representación peruana y el Consorcio Camisea se comprometió a pagar 60 millones de dólares al Estado por concepto de regalías, además de los intereses correspondientes. A pesar del monto, el acuerdo fue aceptado por el Consorcio, ya que le convenía pagar antes que se le rescinda su contrato de 40 años y del cual sólo habían transcurrido 10¹⁷². Poco después del litigio, el denunciante presidente del Directorio de la Perúpetro fue alejado del cargo.

De acuerdo a la Ley 26225, del 24 de agosto de 1993, que es la Ley de Organización de Funciones de Perúpetro, la máxima instancia de decisión en la compañía es la Junta de Accionistas, que está conformada por tres miembros en representación del Estado (Ley 26225, 1993). Aquí formaron parte el titular del MEF y del MINEM entre los más destacados. Esta instancia tenía a su cargo el nombramiento de los miembros del directorio (3 en representación del MINEM y 2 del MEF). Ochoa llegó al cargo, en tanto, el responsable del MINEM era Carlos Herrera Descalzi, alineado al bloque de izquierda, pero luego ambos salieron de sus puestos por decisiones del presidente Humala, igual como pasó con Campodónico en Petroperú. En el MEF informaron que estos cambios correspondían a “ajustes necesarios que se tenían que hacer en función a las prioridades que tenía el país”¹⁷³. De esa manera, con el bloque nacionalista fuera del gobierno, la administración de Humala logró controlar futuras tensiones con las compañías del sector hidrocarburífero.

Tampoco tuvo problemas con las empresas mineras, porque básicamente el nuevo régimen tributario creado fue “concertado entre las partes”, sobre la propuesta preparada por la Sociedad Nacional Minera Petróleo y Energía, uno de los gremios más fuertes de la

¹⁷² Ochoa, Aurelio (ex presidente de Perúpetro), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

¹⁷³ Funcionario del MEF que prefiere permanecer en anonimato, en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

CONFIEP, y con la participación de *buffets* de abogados cercanos al Estado, y contó el con el *lobby* en el Congreso (Arellano-Yanguas 2016, 185-186).

5.2 Tensión con los sectores sociales

Las poblaciones del norte de Perú, donde se encuentra una constante actividad extractiva, esperaban que Humala cumpla con una serie de promesas de campaña que ofreció sobre un mayor control sobre el sector minero. Pero al ver que esto no se cumplió se sintieron decepcionados y retomaron distintos conflictos de larga data (Zabaleta, 2012). Uno de ellos contra el proyecto aurífero Conga en Cajamarca, al norte del país. La empresa Yanacocha tenía la intención de expandir sus operaciones hacia territorios sensibles que afectaban las reservas de agua y las lagunas que abastecían a la población. Esto fue rechazado por la Presidencia regional de Cajamarca, organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos de base, campesinos, entre otros. Lo mismo ocurrió en Arequipa (al sur del país), donde se cuestionó el proyecto Tía María, operador por la empresa Southern Perú Cooper Corporation, que estaban próximas al río Tambo y también se temía efectos perversos sobre el medio ambiente (Durand 2016, 43; Restrepo et. al 2016).

Esos dos grandes proyectos extractivos (Conga y Tía María) generaron tensiones dentro del Ejecutivo, al punto que luego del primero, se dieron las primeras renunciaciones en el gabinete ministerial por parte del bloque nacionalista, quienes apostaban por una salida concertada; pero Humala, que dijo en un mensaje a la nación “Conga va”, optó por una salida drástica, la intervención militar, que finalmente cobró la vida de civiles (Meléndez y Sosa 2013).

Humala mantuvo la política de su antecesor Alan García, quien, mediante ley, ordenó que la policía tenga oficinas en los campamentos de las empresas mineras y que sus gastos sean asumidos por éstas para garantizarles su seguridad. Este tipo de relación facilitó la atracción de inversión privada extranjera a la par de aumentar la criminalización de la protesta social. En este contexto, en enfrentamientos registrados entre 2011 y 2015 fallecieron 53 civiles y dos policías, mientras que resultaron heridas 870 personas y 582 policías (Durand 2016, 34).

Otro conflicto social que debió enfrentar el gobierno fue la protesta ocurrida en la población norteña de Talara, debido a la transferencia del mayor lote petrolero del país (Lote 192) a control de la empresa privada PSE, en lugar de traspasarlo a Petroperú. La manifestación duró varios días con el bloqueo de carreteras incluido, motivo por el cual, el Congreso Nacional revisó la Ley 30130 (2013), para que la petrolera estatal pueda participar en las actividades de exploración.

De esta manera, con el fin de enmendar la situación, el Legislativo aprobó una ley que le permitió a Petroperú asumir las actividades del *upstream*, a lo que se opuso el Ejecutivo, para respetar el contrato con PSE por dos años. Entonces, con la Ley del Congreso de por medio, se acordó Petroperú tenía abierta la posibilidad de asumir esa tarea luego de vencido el contrato con la petrolera privada. Desde el 2015 Petroperú inició un análisis sobre sus potencialidades para asumir esa responsabilidad, pero al 2016 no había resultados, aunque la estatal creó la Gerencia de Exploración, Explotación y Oleoductos. Sin embargo, la imagen de ineficiencia del Estado se mantiene latente, sobre todo, por los constantes derrames de petróleo ocurridos en la amazonía peruana, registrados entre 2011 y 2014 (Petroperú 2016).

5.3 Mayor promoción de la inversión privada

El gobierno de Humala fortaleció sus instrumentos de información para difundir más campañas nacionales e internacionales para promover las inversiones en hidrocarburos en Perú. Estas campañas informativas fueron impulsadas por distintos ministerios y agencias gubernamentales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Proinversión, las cuales con el asesoramiento de la consultora internacional EY elaboraron una “Guía para las inversiones en Perú” en versiones en español como en inglés, que poseen más de 200 páginas y que promueven todos los sectores en expansión, como la minería, los hidrocarburos, las telecomunicaciones, la infraestructura y construcción, etc.

Y existe una publicación más específica para el sector de los hidrocarburos llamada “Peru oil & gas investment guide”, de 136 páginas que desarrolla desde las condiciones geográficas, políticas, de infraestructura y servicio para la atracción de inversiones. El documento hace énfasis en las flexibilidades sistema tributario peruano, los requisitos para hacer negocios en

Perú, las condiciones para la conformación de corporaciones y sociedades, etc. En una parte extensa de esta publicación se desarrolla la importancia del sector de los hidrocarburos en Perú, el estado de la producción y exportación, la matriz energética, los aspectos legales y tributarios sectoriales, más un índice de los principales gremios vinculados a la industria (Ministerio de Relaciones Exteriores y Proinversión 2016).

De la misma forma, el MINEM, el MEF y Perúpetro han desarrollado campañas de difusión para la atracción privada. Incluso los ejecutivos de esta última agencia participaron en varios eventos internacionales realizados en Estados Unidos para explicar las ventajas de invertir en Perú.

6. Estabilización de la política de Humala

6.1 La redistribución de la riqueza

Frente a ese panorama de tensión entre el gobierno y distintos sectores de la sociedad, para controlar el clima político y social en el país y generar un estado de gobernabilidad normal, el Ejecutivo impulsó una serie de instrumentos que permitan atraer inversiones privadas extranjeras y también generar inclusión social, mejorar la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad peruana, a través de la redistribución de la riqueza y la ejecución de distintos planes sociales.

En el ámbito social, el gobierno impulsó varios programas de transferencias condicionadas en favor de los sectores más necesitados¹⁷⁴, entre ellos, “Pensión 65” (para adultos mayores); “Juntos” (para sectores vulnerables de la sociedad); “Qali warma” (para la alimentación escolar); “Cuna más” (cuidado a los niños en la primera infancia) (MIDIS, memoria institucional, 2011). Todos están articulados al Sistema Nacional de Inclusión Social

¹⁷⁴ La mayor parte de todos estos programas se crearon durante el primer gabinete ministerial de Humala, donde participó activamente el bloque de izquierda.

(Sinadis), que forma parte de la “Política Nacional de Inclusión Social”, implementada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, creado en 2011 (MIDIS) (Ley 29792, 2011).

“Pensión 65” es una subvención económica de 125 soles mensuales que el gobierno otorga a las personas mayores de 65 años y que viven en condiciones de extrema pobreza y que estén registradas en la base de datos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), creado a inicios de la década con el fin de establecer una estadística de las personas más vulnerables del país (DS 081-2011-PCM). Esta pensión es financiada con recursos provenientes de los presupuestos de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Desarrollo Social. Según datos del MIDIS, entre 2012 y 2015, el gobierno desembolsó más de 2.915.030 soles para impulsar este programa, que hasta junio de 2016 benefició a unas 500.000 personas en todo el país (MIDIS, memoria institucional, 2011).

El Programa “Juntos” fue creado en 2005, pero en 2011 fue re-direccionado y reestructurado por el MIDIS. Busca reducir la pobreza extrema a través de un componente intergeneracional, con el fin de ayudar a los niños y niñas de las familias más desposeídas tanto en educación como en salud para que tengan mejores oportunidades que sus progenitores. Este programa también financiado con fondos públicos y llegó a más de 1.665.788 personas hasta 2016, distribuidas en 1.178 distritos de 18 departamentos del país (MIDIS, memoria institucional, 2011:9).

Por su parte, “Cuna más” está dirigido a los infantes menores de 3 años, con el fin de contribuir a su desarrollo sano. Para ello se constituyeron dos modalidades, los centros “Cuna más” y el acompañamiento a las familias. Los reportes oficiales dan cuenta que hasta el primer trimestre del 2016 al menos 52.938 niños y niñas fueron beneficiados con la atención especializada en estos centros, y que en un acumulado desde el 2012 suman alrededor de 440.000 los que accedieron al servicio de los centros “Cuna más” en todo el país (MIDIS, memoria institucional, 2011:9). Este programa se complementó con el QaliWarma, destinado a mejorar los niveles de nutrición de los niños y niñas en edad escolar, a quienes se les proporciona el servicio de alimentación en las escuelas públicas. Para impulsar este plan, el MIDIS destina un poco más del 34% de su presupuesto institucional,

que beneficia a 3.495.892 estudiantes diariamente en todo el territorio nacional (MIDIS, memoria institucional 2011, 10-11).

Además, de sus políticas sociales impulsadas desde el MIDIS, el gobierno de Humala implementó otro grupo de instrumentos, dirigidos por el MINEM y orientados a ampliar el número de beneficiarios de energía (gas, GLP y otros) especialmente hacia los grupos sociales más vulnerables. De esa manera, autorizó con ayuda del Congreso, la aprobación de la Ley 29969, 2012, para el cambio de la matriz energética, la masificación del uso de gas natural en el país y la construcción del Gasoducto al Sur Peruano, con el fin de abastecer a las poblaciones de la zona del altiplano que no fueron atendidas con la provisión del recurso, como Puno y Arequipa.

Adicionalmente, el MINEM realizó ajustes al Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles, creado en 2004¹⁷⁵, y decidió sacar de ahí a las gasolinas y el GLP, para que sobre ellos rija la libre oferta y demanda. Y con el fin de no afectar a los sectores más vulnerables y de menores ingresos se creó el “Fondo Social Energético” (Ley N.º 29852, 2012), como un “sistema de compensación social” o un subsidio cruzado, al que aportan los mayores consumidores residenciales de electricidad y las empresas de transporte de gas para generar los recursos necesarios y así masificar el uso del gas vehicular, domiciliario y el consumo del GLP en hogares pobres y de difícil acceso geográfico (DS 021-2012-EM).

Complementariamente, el gobierno aprobó un paquete de instrumentos para fomentar la inversión y la inclusión social de micro, pequeño y medianos empresarios del país. La Ley

¹⁷⁵ El Fondo de Estabilización de los precios de los combustibles derivados del petróleo (Decreto de Urgencia N.º 010-2004) fue creado en 2004 con el fin de evitar que la alta volatilidad de los precios se traspase a los consumidores, en vista que están calculados por la oferta y la demanda. Su vigencia era temporal y finalizaba en 2011 y luego fue ampliado a 2012 (Decreto de Urgencia N.º 060-2011). Después se decidió que su vigencia sería permanente, a través de la Séptima Disposición Complementaria a la Ley 29952 de Equilibrio Financiero del Sector Público para el año fiscal 2013. Osinergmin se ocupa de la fiscalización de esos recursos.

30056 (2013) fomenta la formalización de las empresas, simplifica los trámites para “la recuperación anticipada del impuesto general a las ventas” y para obtener “autorizaciones municipales” y flexibiliza las sanciones sobre infracciones laborales. También les otorga créditos para capacitación, contra el Impuesto a la Renta, siempre que no exceda el 1% de la planilla anual de trabajadores.

En el mismo sentido, el Ministerio de la Producción de Perú desarrolló la Plataforma Servicios de Desarrollo Empresarial, para promover la competitividad de las pequeñas y microempresas en el país, con el fin de que los peruanos busquen convertirse en “emprendedores” de la economía nacional, como una alternativa para “salir de la pobreza” y de contribuir al crecimiento económico del país (MIPRO 2013). A través de esta plataforma de dictan 11 cursos gratuitos en los que se fomentan competencias y destrezas sobre “gestión de negocios competitivos, responsables y sostenibles” (MIPRO, 2013). Esta iniciativa forma parte de un capítulo de la Alianza del Pacífico, que busca impulsar este tipo de políticas en los países miembros del acuerdo (El Comercio, 2016). En este marco también se creó la Asociación de Emprendedores del Perú (ASEP), que aglutina todo de pequeñas iniciativas pro-mercado.

Las políticas estatales a su vez coinciden con las impulsadas por los grandes grupos empresariales de Perú que promueven el “emprendedurismo” antes que la protesta social. Por ejemplo, la campaña “Cholo soy” de mi Banco, miembro del Banco de Crédito de Perú y del grupo empresarial Credicorp, alude a que los campesinos pueden triunfar económicamente y ascender socialmente y convertirse en empresarios del sector agrícola si es que se dedican a la producción y no a otras acciones que les distraen de crecer. En el mismo sentido actúa la firma Alicorp, miembro del Grupo Romero, en sus campañas “Promoviendo valores” y “Generamos empleo” (ver anexos, Fotografía N.º 5.15. y N.º 5.16).

En su conjunto, todos estos instrumentos de la política de Humala tienen un rostro social incluyente, que era una de las demandas de los sectores sociales. Sin embargo, su alcance (reducción de trámites, simplificación de procesos, financiamiento para la pequeña inversión, entre otros) está pensando hacia la consolidación de las políticas de mercado y la orientación

de la conducta particular hacia “el emprendedurismo” y la iniciativa empresarial individual, como alternativas a la protesta social colectiva, para salir de la pobreza.

Para algunos dirigentes sociales, “el emprendedurismo” es un medio que usa el gobierno para “distraer” a las comunidades y pueblos indígenas y no reclamen sus “legítimos derechos” sociales sobre sus territorios. En la misma línea, algunos analistas coinciden en que este tipo de políticas buscan fragmentar y debilitar las redes de acción colectiva del país, bajo un “proceso de individualización”, de “debilitamiento de la cultura comunal” y una “democracia basada en los individuos”, en la que prima fundamentalmente la idea de “no te metas en política, mejor ocúpate de ti”, “sé un ganador, sé un emprendedor, no un perdedor”¹⁷⁶.

6.2 El estancamiento del sector

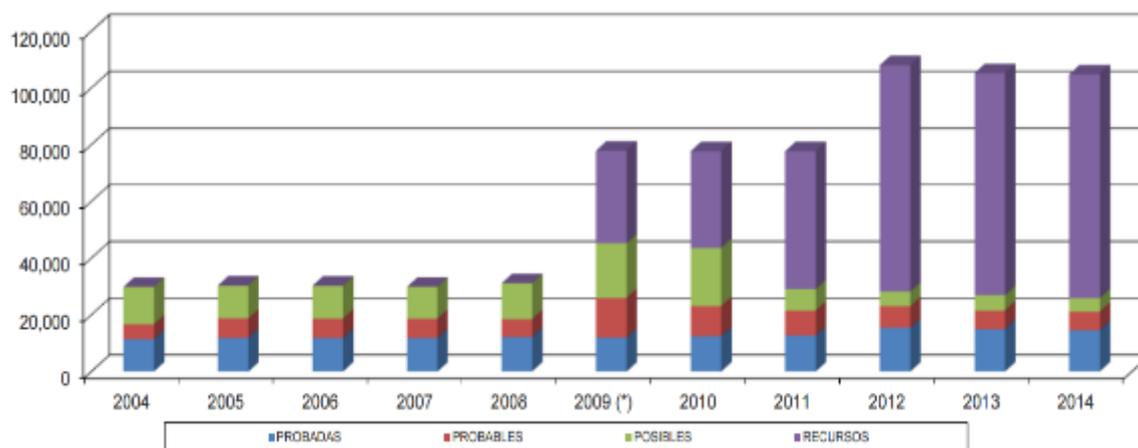
El gobierno de Humala ha permitido que en Perú puedan estabilizarse temporalmente ideas e instrumentos a favor del libre mercado. En este modelo, la libertad para el sector privado es el motor de desarrollo del país y el Estado es el que fomenta la libre competencia, limita los monopolios y, excepcionalmente, puede actuar de forma subsidiaria, si una ley expresa lo permite, en el marco del alto interés público y por conveniencia nacional (CPE, 1993). De otra forma, las actividades ya sean públicas o privadas son iguales ante la ley. Por eso, todos los esfuerzos de Perú están encaminados a aumentar el crecimiento económico, lograr una economía competitiva, dinámica e integrada al mercado internacional, que mejore los niveles de gasto público, promueva la eficiencia, la transparencia y la productividad (Plan del Bicentenario 2011, 153-168).

Por eso, durante el presidente Humala continuó con la promoción de inversiones privadas en el sector extractivo, con el fin de aumentar las reservas probadas de gas natural que se quedaron estancadas desde el 2004 en 11,5 miles de millones de pies cúbicos (MMMbpc). Sin embargo, como resultado de su decisión no hubo nuevos hallazgos que cumplieran esa meta,

¹⁷⁶ Pedraglio, Santiago (profesor investigador de la Universidad Católica de Perú), en conversación con la autora en julio de 2015 en Lima.

por lo que al finalizar su mandato las reservas probadas permanecieron en la misma proporción (Figura 4.8.).

Figura 4.8 Evolución de las reservas de gas de Perú (2004-2014)
(En miles de millones de pies cúbicos)



Fuente: Petroperú, estadísticas 2016, con datos actualizados al 2014.

(*) Los recursos corresponden a una reclasificación de las reservas posibles, realizado desde el 2009.

Figura 4.9 Inversiones en hidrocarburos en Perú al 2016
(en millones de dólares)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Exploration	96.40	136.30	251.00	539.10	539.10	747.06	476.90	785.080	438.04	501.70	299.40	46.95
Exploitation	254.90	551.90	855.00	610.80	610.80	576.50	884.00	731.102	812.49	688.01	382.87	287.65
Total	351.30	688.20	1,106.00	1,149.90	1,149.90	1,323.90	1,360.90	1,516.18	1,250.53	1,189.77	682.28	334.60

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, Guía de Negocios para la inversión 2016-2017, con datos de Petroperú

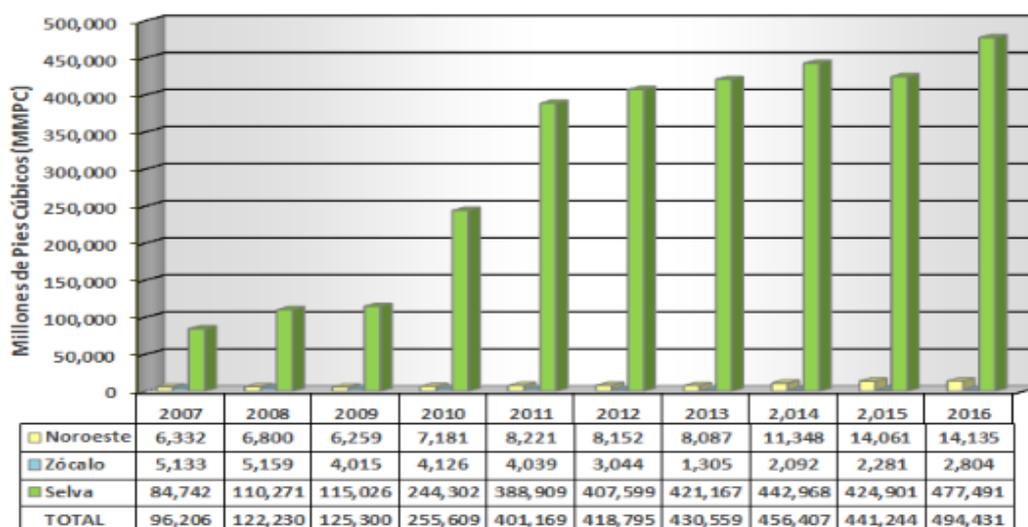
En contraposición, la producción de gas natural aumentó desde el 2010 al 2016 (Figura N.º 4.9.), lo que quiere decir, que las inversiones de las empresas privadas están más dedicadas a la explotación del recurso natural que a descubrir nuevos yacimientos. Esto tiene que ver con

la política de exportación de hidrocarburos. Sin embargo, el problema que se anticipa es que sin nuevas inversiones en exploración, el sector corre el riesgo de estancarse en el futuro y comprometer la atención de los planes de abastecimiento interno y de venta de gas a otros países. En el primer caso, las dificultades surgen en vista de que el gobierno está impulsando un plan para la masificación del uso del gas natural por redes, especialmente en Lima, y también porque se anticipó la construcción del gasoducto peruano para abastecer la zona de la sierra.

Durante la gestión de Humala no se concretaron nuevos mercados para la exportación del gas peruano. Lo único que hizo el gobernante fue lograr acercamientos con su homólogo Evo Morales, de Bolivia, con el fin de que Perú pueda comprar GLP del vecino país para atender la demanda de energía que existía en las poblaciones próximas a la frontera y que no podían ser abastecidas eficientemente por Petroperú ni por las otras empresas comercializadoras privadas. De esa forma, las partes conformaron un gabinete binacional para tratar temas de interés común.

Además, esto podría derivar en eventuales conflictos sociales, en vista de que por la baja del precio de las materias primas en el mercado internacional, también disminuyó el canon de hidrocarburos que beneficia a las regiones poseedoras de los recursos naturales (Figura 4.10.).

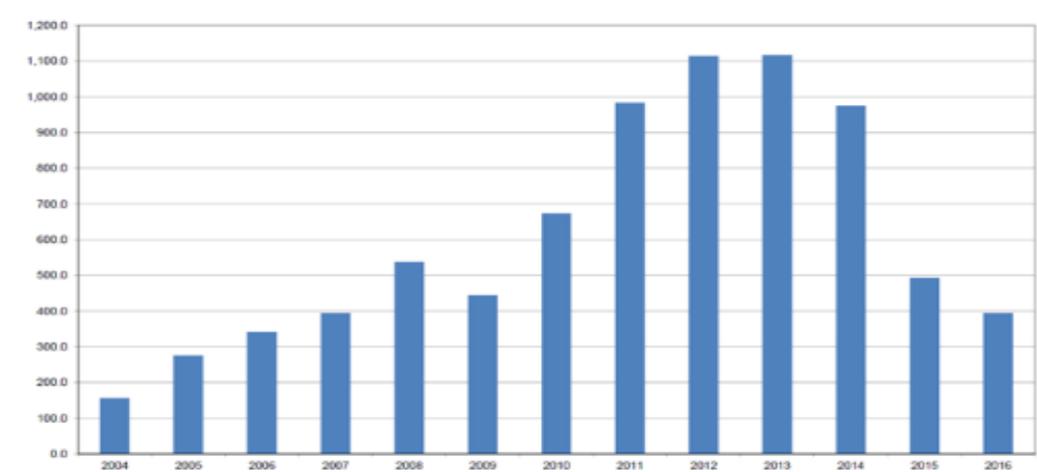
Figura 4.10 Evolución de la producción de gas en Perú (2007-2016)
(en millones de pies cúbicos, MMpc)



Fuente: Petroperú, estadísticas al 2016.

De acuerdo a algunos especialistas, el sector de hidrocarburos peruano se estancó, básicamente, por la burocracia estatal y la “tramitología” (SPH, 2014, Informante 3, 2015), por lo que se espera que las nuevas medidas impulsadas por Humala den resultados y reactiven el dinamismo del sector.

Figura 4.11 Evolución del canon gasífero y petrolero (2004-2016)
(en millones de dólares)



Fuente: Petroperú, estadísticas al 2016.

6.3 La continuidad del extractivismo

El gobierno de Humala impulsa la continuidad. Con el fin de abrir la frontera petrolera y profundiza el modelo extractivo ha implementado instrumentos que atraen la inversión privada, pero generan tensiones con las comunidades y pueblos indígenas porque, eventualmente, afectarían su territorio y el medio ambiente en el que viven.

En un comunicado suscrito por una treintena de organizaciones, entre comunidades indígenas, ONGs e institutos de investigación relacionados con el área ambiental extractiva, han denunciado que la Ley 30327 (2015), que crea las certificaciones globales ambientales, es inconstitucional y vulnera incluso el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por un lado, cuestionan que la norma permita que el inversor realice la solicitud de servidumbre ante la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, cuando ésta es una competencia exclusiva de los gobiernos regionales, transferidas en el proceso de descentralización y está regida por ley. Por otro, señalan que aunque la Ley 30327 mencione que la expropiación de tierras no aplique a comunidades indígenas, esto no es una garantía en vista de que existe gran cantidad de territorio que está en proceso de saneamiento y aún no ha

sido reconocido por el Estado, lo cual podría derivar en abusos contra sus propiedades, tal como manda las normas internacionales.

Según el Presidente del Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS), Henry Carhuatocto, la Ley 30327 cuando el inversionista obtenga la titularidad de la servidumbre, su derecho propietario “quedará blindado” “sin importar que ese lugar donde se desarrolle la actividad extractiva pertenece a alguna comunidad” (IPDRS 2016) y ése es el gran peligro que se corre. Todo esto pone en evidencia que los conflictos locales producto del extractivismo están muy vigentes.

7. Conclusiones

El presente capítulo permite evidenciar que no hubo un cambio de tercer orden en Perú. Aunque se evidenció la presencia de objetivos nacionalistas referidos al manejo de los recursos naturales, éstos no se lograron materializar en una reforma del Estado, que habría posibilitado un cambio de paradigma político.

Esto generó debido a la fortaleza de las instituciones informales y formales de Perú, que lograron institucionalizarse en los espacios de poder político y desde ahí bloquear cualquier iniciativa reformista. Esto demuestra que las ideas nacionalistas por sí solas no hacen una transformación profunda, necesitan de instituciones que acompañen esas transformaciones. Pero nada de esto se dio en el caso de Perú.

Capítulo 5

Conclusiones finales

1. Los aportes teóricos

1.1 Descartando las otras explicaciones rivales del cambio de política

El objetivo de esta investigación era indagar las razones que explican el cambio de paradigma político en algunos países hacia el nacionalismo extractivo y cómo se implementa esta decisión. Para responder a estas preguntas es importante realizar algunas consideraciones:

Primero, que el nacionalismo extractivo del siglo XXI es distinto al de los años setenta, que pretendía quedarse con los activos de las empresas privadas. El de ahora es un acto más político, que busca que el Estado asuma la gestión de la industria, pero en sociedad con capitales privados extranjeros que inviertan en el desarrollo sectorial. Esto porque la industria de los hidrocarburos es cara, demanda grandes inversiones, tecnología de punta y personal altamente calificado, y muchas veces, el Estado no tiene la capacidad para asumir solo estos nuevos retos, por eso, recurre a las asociaciones público-privadas, pero con rectoría estatal sobre los recursos naturales.

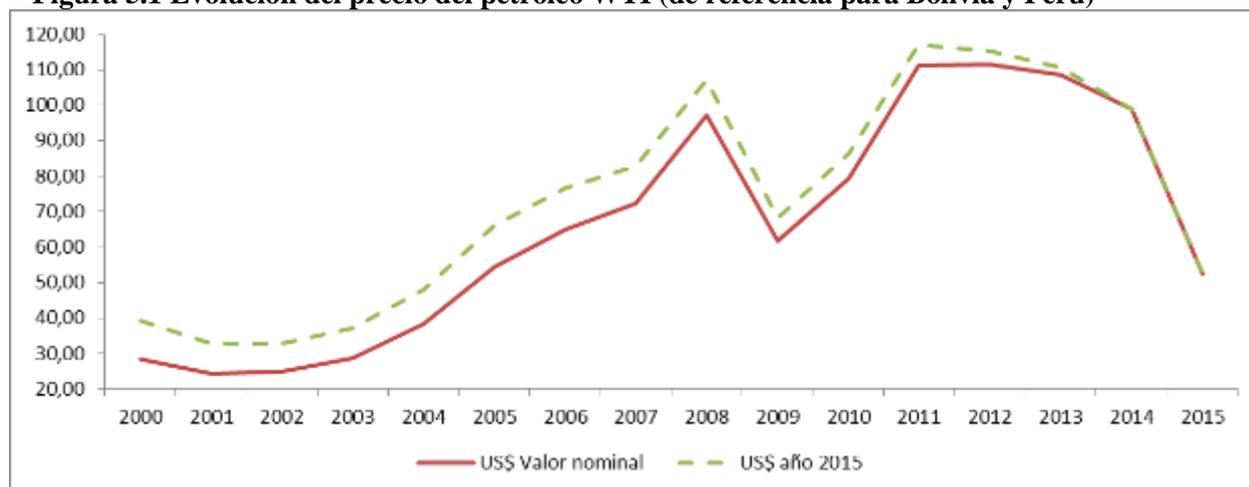
Segundo, esta investigación permite descartar varias hipótesis rivales de la literatura. La primera, que el nacionalismo extractivo se da simplemente por la ideología del líder político. Este estudio permite comprobar que para concretarse el nacionalismo extractivo necesita no sólo de ideas nacionalistas (ideología), sino también de toda una estructura institucional que lo materialice. Necesita nuevos instrumentos, nuevas instituciones y, por supuesto, necesita de actores políticos (agencia), que diseñen e implementen todo este nuevo aparato estatal.

Segundo, se descarta la hipótesis que el nacionalismo extractivo se da por el simple interés de acaparar más renta petrolera para el Estado, o por que haya un efecto pendular intrínseco en los paradigmas de política. Si bien en el caso de Evo Morales podría aplicar bien esta explicación, porque cuando él y su equipo de gobierno decidió nacionalizar los hidrocarburos en Bolivia el precio del petróleo estaba alto en 2006 (arriba de los 60 dólares el barril a

diferencia del periodo neoliberal en el que su valor oscilaba por los 20 dólares), la misma teoría no aplica al caso peruano.

Cuando Humala llegó a la presidencia en 2011 con sus ideas nacionalistas, el precio del petróleo superó el valor histórico de los 100 dólares (Figura N.º 5.1.), fue el pico más elevado de la cotización del WTI, y los precios del gas natural también estaban altos. Si esta teoría de la “maldición de recursos naturales” tuviera razón, este gobernante habría dado un contundente viraje hacia el nacionalismo, modificar los contratos de exportación, los contratos de exploración y explotación, entre otros, de tal forma que le permita acaparar más renta petrolera para Perú. Sin embargo, nada de esto pasó, lo que quiere decir que no existe una correlación automática entre subida de precios y nacionalismo extractivo, sino que, más bien, ambas variables están mediadas por decisiones políticas, enmarcadas en determinados contextos institucionales.

Figura 5.1 Evolución del precio del petróleo WTI (de referencia para Bolivia y Perú)



Fuente: Elaboración con datos de BP (2016)

1.2 Los aportes a la teoría neo institucional sociológica sobre el cambio de políticas

El presente trabajo también pone en debate a las teorías neo institucionalistas del cambio, especialmente, las planteadas por Hall (1993) y Cashore y Howlett (2009), referidas al cambio de políticas. Con base en la evidencia empírica aquí presentada se podría señalar que los cambios profundos de paradigma, de esos que tocan la esencia misma de las políticas y que

generan rupturas, surgen en un nivel operativo de las políticas, en un cambio de primer nivel, y no en un tercero, como afirman los autores, porque éste es el espacio donde se presenta la confrontación y la disputa entre las ideas y las instituciones del paradigma vigente y del nuevo que pugna por predominar.

Esta afirmación supone que los cambios de primer orden no son simples ajustes técnicos realizados por los actores gubernamentales, tal como sostienen los académicos, sino más, bien, son momentos decisivos de política donde están en juego la fortaleza de las ideas y, sobre todo, los instrumentos de política del régimen vigente. De la fortaleza de estas instituciones y su capacidad de institucionalizarse en los espacios de poder político dependerá el giro hacia el nacionalismo extractivo. Según la tipología creada, si las instituciones vigentes son débiles, existe la tendencia de avanzar hacia nuevas instituciones nacionalistas. Pero si las instituciones actuales son fuertes, por efecto de la rutinización y la “lógica de lo adecuado”, la tendencia es hacia la continuidad. Y justo esto último es lo que evidencia el caso de Perú.

Tabla 5.1 Tipología del cambio según la fortaleza de las instituciones vigentes

		Instituciones formales	
		fuertes	débiles
Instituciones informales	fuertes	Continuismo	Cambios marginales
	débiles	Cambios marginales	Nacionalismo

Fuente: Velasco, 2018

También se pudo evidenciar que las ideas son necesarias, porque se traducen en “prácticas discursivas” que ponen en evidencia un campo en disputa, en vista de que no todos los seres humanos tienen la misma cantidad de poder ni el conocimiento para “intentar construir y narrar sus historias” (Mallon 2003). No obstante, como se dijo, los discursos políticos no hacen por sí mismos un cambio de política. Los cambios reales requieren de instituciones que puedan materializar las ideas.

Los países como Bolivia, que logran una relación positiva entre los tres órdenes de política logran dar un giro paradigmático hacia una política nacionalista, mientras que los países que sólo se quedan en el ámbito de las ideas y no dan el salto hacia su institucionalización en las estructuras políticas, mantienen su rumbo en el paradigma vigente, en este caso, el neoliberal, como ocurre con Perú.

La segunda pregunta era ¿cómo se implementa el cambio de política? El diseño de política permite establecer que la implementación forma parte de los cambios de primer orden; es decir, aquellos que responden los contextos cambiantes a los que están sujetos los tomadores de decisiones, quienes pueden modificar los instrumentos estratégicos en función de presiones sociales, decisiones políticas, decisiones técnicas, etc. La implementación es un momento de la dinámica política que responde a la fuerza causal generada por un segundo orden de cambio y que permiten adaptar las decisiones, según sea más adecuado en una situación específica.

De esta forma, la ejecución de una política nacionalista extractiva obedece a una decisión política de los actores con poder de definición, basada en una “lógica de lo adecuado colectiva” y que está limitada por los factores contextuales. Esta lógica de lo adecuado queda definida desde el diseño o formulación de la política y se fortalece, a través de la implementación y los ajustes correspondientes. Además, este nuevo paradigma se consolida con el cambio de actores, “cambio de autoridad” (Hall 1993) y cuando se posicionan nuevas ideas que se concretan en instrumentos y ajustes de primer orden.

1.3 La estabilización temporal del paradigma

¿Qué sucede después del cambio paradigmático? ¿Cuánto dura? ¿Será reversible o irreversible (Capano 2009)? Frente a estas inquietudes, esta investigación concluye, en base a la evidencia empírica analizada, que los cambios de paradigma logran una estabilización temporal sustentada, sobre todo, en instrumentos de tercer y segundo orden, como el mandato de la Constitución y un sucesivo portafolio completo de instrumentos sectoriales que lo respalden.

Sin embargo, ese giro o cambio paradigmático puede ser reversible y, ser modificado en el tiempo, por efecto de las inconsistencias generadas por la política pública y su incapacidad de resolver de manera legítima y oportuna las demandas de la sociedad o de los sectores en conflicto.

Como se dijo, en mi criterio, el primer orden de política, propuesto por Peter Hall, tiene un rol más clave que sólo ser un ajuste técnico normal. Tiene la posibilidad, por un lado, de estabilizar temporalmente el paradigma o, por otro, crear las condiciones para encubar las ideas de un nuevo paradigma. Los instrumentos de tipo procedimental son los que definen esas relaciones y tienen que ver más con la gobernabilidad en la sociedad.

El primer orden de cambio es determinante en la dinámica política porque refleja capacidad de adaptación del gobernante en la forma de gobernar. Si un gobierno logra adaptarse a las presiones de arriba, abajo y afuera del Estado (Pierre y Peters 2000), entonces, alcanza la estabilización temporal del paradigma. Pero si no logra adaptarse, entonces, ingresa a un escenario de deslegitimación y debilitamiento del sistema, que llevan rumbo al colapso y a la crisis.

Un paradigma de política requiere muchos años para su estabilización y, que en muchos casos sobrepasan los alcances de un solo periodo gubernamental. Requieren de largos periodos de tiempo que lo consoliden en el ámbito institucional. Evo Morales lo hizo porque estuvo 10 años en el poder, y en vista de que la industria extractiva requieren de periodos largos de desarrollo (cuatro a cinco para la exploración y otros siete para la explotación mínimamente). Esto demuestra también que salir del modelo económico extractivo demanda mucho tiempo y es progresivo.

1.4 Una nueva narrativa para analizar las políticas extractivas

Otro de los aportes fundamentales de esta investigación es que presenta el análisis de las políticas extractivas desde una perspectiva comparada, cuando en la mayor parte de la disciplina priman estudios de caso. Además, la lógica es distinta los estudios de impacto donde predomina la variable independiente. Aquí el estudio es por la variable dependiente.

También, esta investigación es innovadora en el sentido de que estudia las políticas extractivas a través del método de seguimiento del proceso y la comparación de mecanismos causales. Esto es un aporte en términos narrativos y de configuración de escenarios de articulación teórico-práctica.

2. Los aportes empíricos

2.1 La contribución analítica de los casos de Bolivia y Perú

Esta investigación evidencia que los análisis de los países latinoamericanos y, en particular, de los países de la región andina, contribuyen a la explicación del cambio de políticas, gracias al método de seguimiento del proceso y a los estudios comparados de políticas públicas con n pequeña.

También demuestra que estos países son útiles para explicar el cambio de políticas en el sector extractivo. Y analizar el giro que algunos países productores de hidrocarburos y, en particular, gas natural, dan de políticas orientadas por el mercado hacia políticas que impulsan el predominio del Estado.

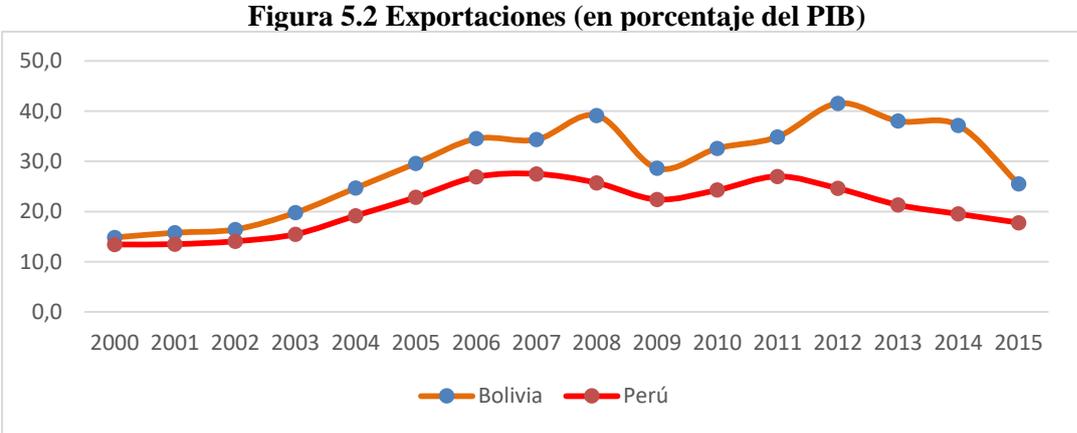
Bolivia y Perú fueron dos casos que permitieron mostrar la importancia del mutuo reforzamiento que debe existir entre ideas e instituciones para el cambio de política. La política de gas impulsada por el presidente Evo Morales entre el 2006-2016 demuestra un caso en el que las ideas se traducen en instituciones dirigidas a consolidar un paradigma nacionalista extractivo. Esto dada la alta coherencia que existe entre los objetivos y medios, entre los instrumentos en todos los niveles de política,

El caso peruano, por su parte, permite confirmar el mecanismo causal construido para Bolivia. Ya que demuestra que en la política de gas de Ollanta Humala (2006-2011) existen ideas nacionalistas, pero son frenadas o bloqueadas por instituciones existentes, que impiden un cambio de paradigma concreto. Esto deriva en que no se realicen cambios en los instrumentos estratégicos de la política sectorial y se mantengan los dispositivos que ya estaban vigentes con las reformas neoliberales. De esta manera, se genera una ruptura entre el mecanismo causal de un nivel sistémico (tercer orden) y el del nivel estratégico (segunda orden), que a su

vez, es transmitido a un primer orden, que mantiene la política neoliberal en Perú. Sin instituciones, los cambios basados en ideas se quedan en sólo buenas intenciones.

2.2 El modelo de desarrollo en los países estudiados

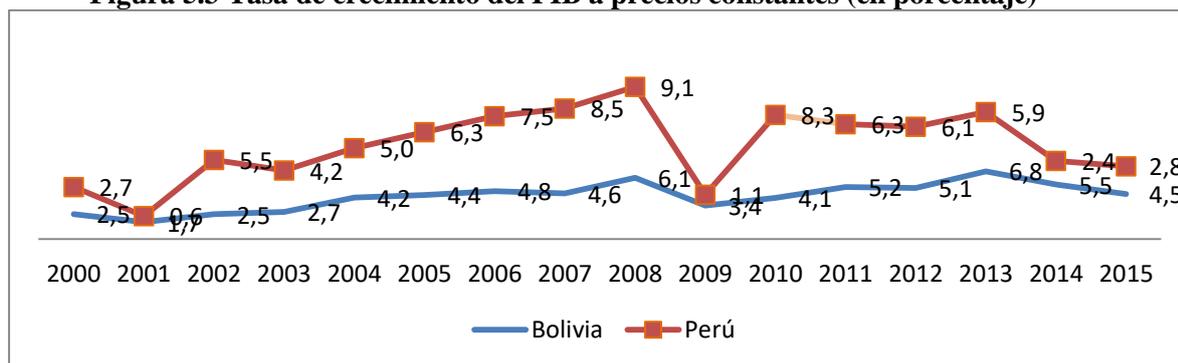
Una similitud que se encuentra entre los procesos de Bolivia y Perú es que a pesar de los distintos caminos que tomaron en los años 2000, el primero por el nacionalismo extractivo y el segundo, por el neoliberalismo, ambos mantuvieron y profundizaron el modelo primario-exportador de los recursos naturales. Ambos son bastante dependientes de los factores exógenos y la tendencia se mantendrá mientras sus economías y exportaciones no se diversifiquen. Justamente, entre 2003 y 2012 ambas economías despegaron por el aumento de precios de las materias primas en el mercado internacional (Figura N.º 5.2.).



Fuente: Datos del Banco Central de Bolivia y Banco Central de Reserva de Perú

También durante esta década, las economías de ambos países crecieron inclusive por encima del promedio latinoamericano. La economía de Perú creció en un 5,1% en promedio entre el 2000 y el 2015, mientras que Bolivia creció en este mismo periodo en 4,3%. El avance es destacable, sobre todo en este último país, debido a que venía experimentando un contexto de recesión al principio del 2000 y que era independiente de la coyuntura energética posterior. Además, porque la economía boliviana es más pequeña que la peruana (Figura N.º 5.3.).

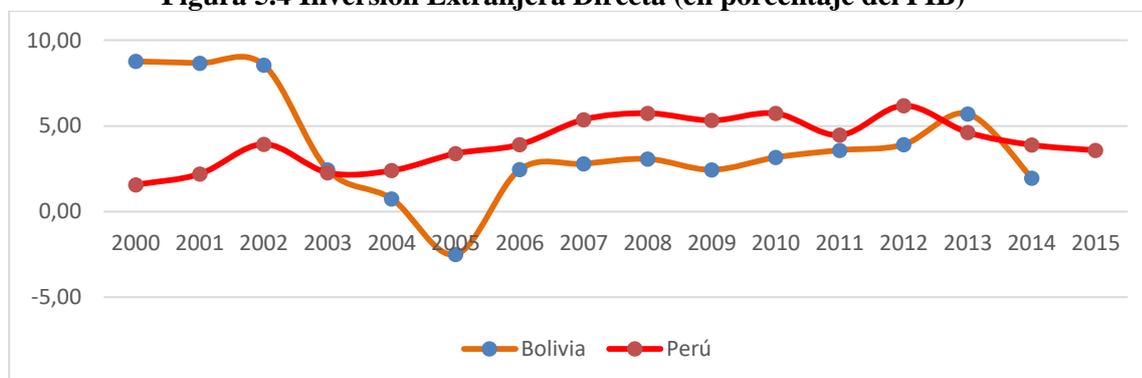
Figura 5.3 Tasa de crecimiento del PIB a precios constantes (en porcentaje)



Fuente: Datos del Banco Central de Bolivia y Banco Central de Reserva de Perú

En este contexto macroeconómico, con el auge del precio de las materias primas aumentó la Inversión Extranjera Directa (IED) en ambos países desde el 2006 al 2013 (durante el ciclo de bonanza), pero tuvo mayor representatividad en el caso de Perú por el contexto de apertura neoliberal que atrajo fuertes inyecciones de capital (Figura N.º 5.4.). En cambio, en Bolivia hubo un mayor énfasis en la inversión pública. Y en el caso de los hidrocarburos, la mayor parte de la inyección de capital la realizó YPFB Corporación, mientras que las empresas privadas sólo se limitaron a explotar los campos ya desarrollados, pero no realizaron nuevas inversiones en exploración.

Figura 5.4 Inversión Extranjera Directa (en porcentaje del PIB)

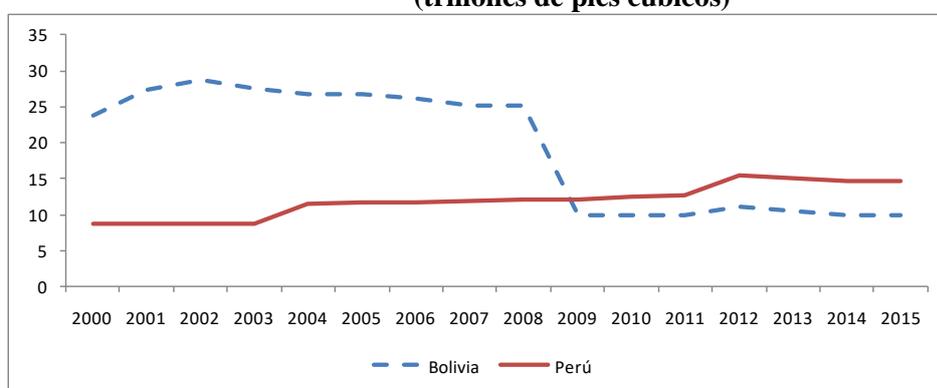


Fuente: Datos del Banco Central de Bolivia y Banco Central de Reserva de Perú

Sin embargo, durante toda esta década de implementación de la política nacionalista en Bolivia y de la política neoliberal en Perú, ninguno de los dos países logró encontrar nuevas reservas significativas de gas que mejoren su condición en el mercado internacional de los

hidrocarburos (Figura N.º 5.5.). Pese a la cuantiosa inversión privada extranjera, Perú sólo se limitó a explotar las reservas descubiertas en 1984 (Camisea), pero no se benefició con descubrimientos relevantes. Lo mismo Bolivia, que en lugar de aumentar, disminuyó su potencial de reservas, luego de transparentar las certificaciones “infladas” que realizaron las petroleras en los noventa para cotizar en la bolsa de valores. Pero más allá de eso, en los diez años del gobierno de Evo Morales y con inversión en exploración básicamente a cargo de YPFB, y no de las petroleras privadas, por los conflictos políticos que conlleva la exploración¹⁷⁷, Bolivia sólo aumentó un 1 TCF de reservas.

Figura 5.5 Evolución de las reservas probadas de gas natural (trillones de pies cúbicos)



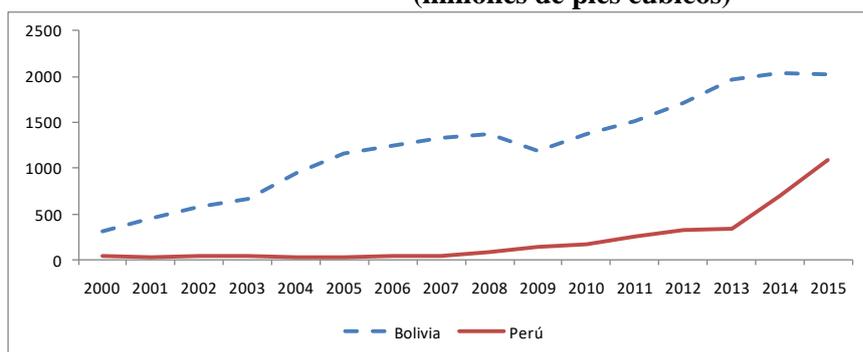
Fuente: Datos de BP, 2016

Sin embargo, los ínfimos aumentos de reservas tanto en el caso peruano como en el boliviano son insuficientes para reponer el acelerado consumo de gas que se dio los últimos años y, que en el caso de Bolivia fue de lejos muchísimo mayor que en el caso de su vecino, lo que evidencia su acentuada tendencia extractivista (Figura N.º 5.6.). El peligro de todo esto, es que la seguridad energética está en riesgo, pero tal vez más para Bolivia, que tiene una política más acelerada de venta de gas sin contar con las reservas necesarias para ello. Esto se complica aún más un contexto en el que el contrato con su principal socio comercial, Brasil,

¹⁷⁷ En Bolivia, todo contrato de exploración de hidrocarburos debe pasar por la aprobación del Congreso Nacional, mientras que en Perú sólo requiere de la venia del Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Energía y Minas.

está a punto de vencerse (2019) y el país andino aún no tiene el potencial hidrocarburífero necesario para plantear una eventual renegociación, lo cual complicaría mucho su situación económica a mediano plazo. Esto a su vez derivaría en protestas sociales, en vista de que las gobernaciones de los departamentos, los municipios, las universidades, las fuerzas armadas y la policía reciben ingresos de este rubro, además de las personas de la tercera edad, las mujeres embarazadas y niños en etapa escolar.

Figura 5.6 Evolución histórica de la producción de gas natural (millones de pies cúbicos)



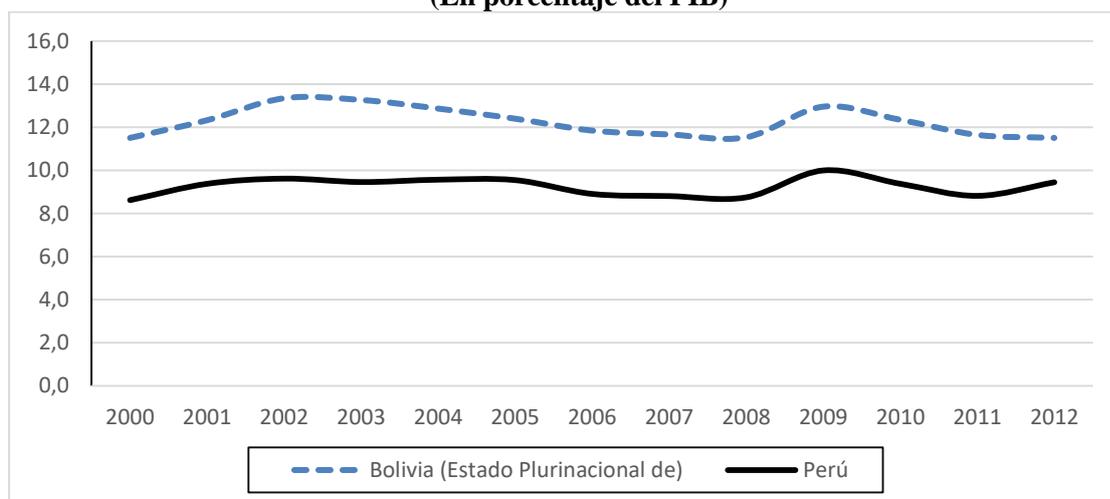
Fuente: Datos de BP, 2016

2.3 Los efectos sociales y la desigualdad

Otra similitud entre ambos países más allá de los diferentes caminos que tomaron es el aumento del gasto social y el énfasis en mejorar la calidad de vida de sus respectivas poblaciones, aunque los indicadores de Bolivia superan a los de Perú durante casi toda la década (Figura N.º 5.7.).

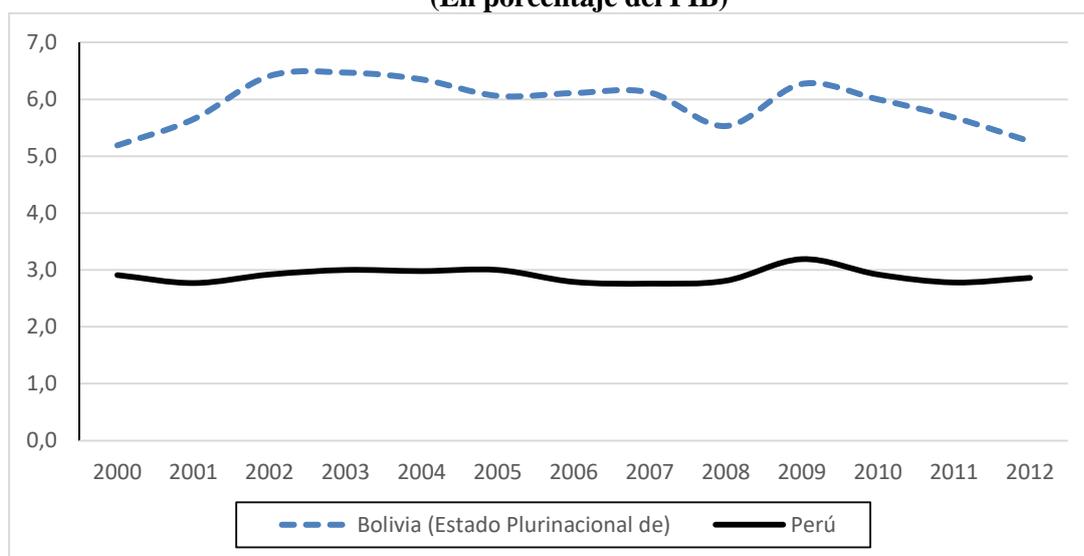
En una mirada más específica, Bolivia destaca, en particular, en el gasto en educación, vivienda, seguridad social y previsión, ya que es mucho mayor que en Perú (Figuras N.º 5.8., 5.9., 5.10) e incluso algunos momentos lo duplica. Aunque Perú tuvo un importante aporte a la salud desde el 2008 al 2012 (Figura N.º 5.11.) que incluso supera a Bolivia.

**Figura 5.7 Gasto público social total
(En porcentaje del PIB)**



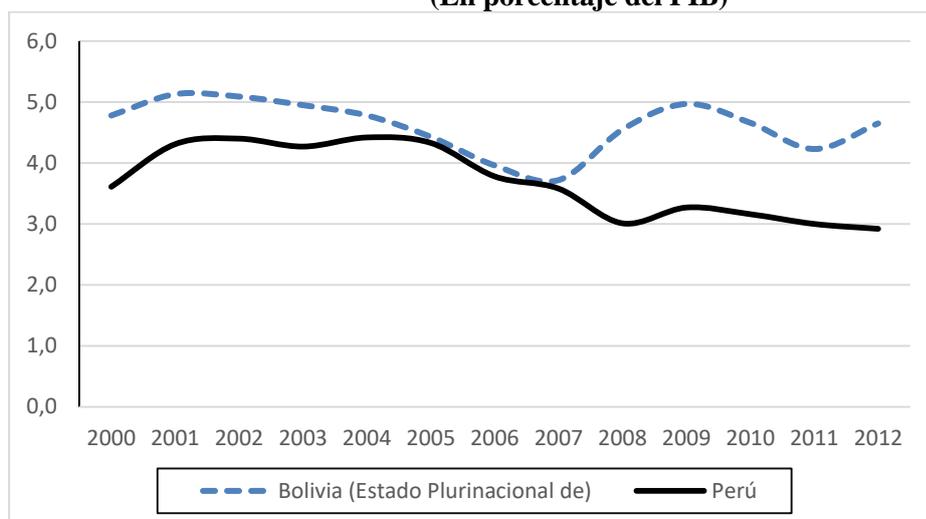
Fuente: Datos de CEPAL. División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social. - <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>

**Figura 5.8 Gasto público en educación
(En porcentaje del PIB)**



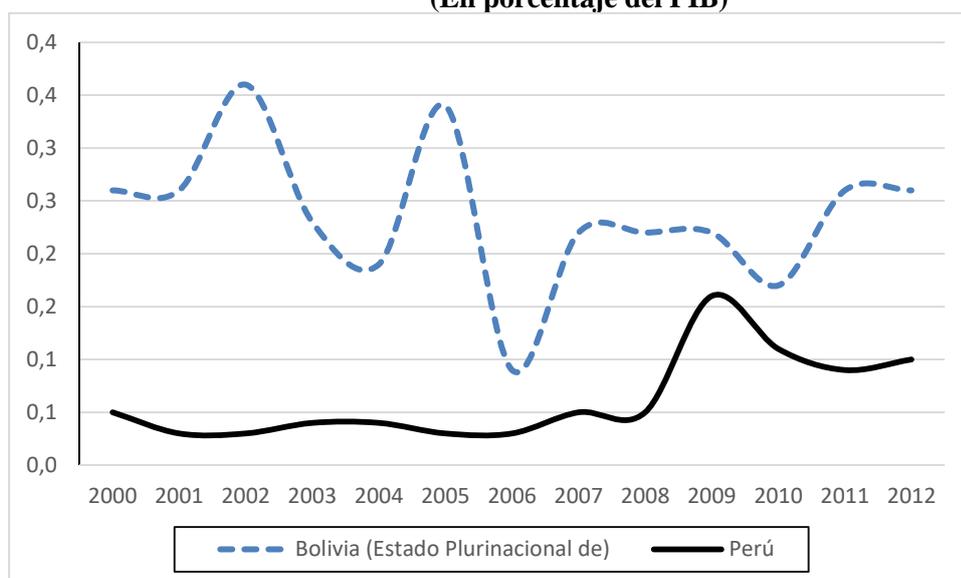
Fuente: Datos de CEPAL. División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social. - <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>

**Figura 5.9 Gasto público en seguridad social y previsión
(En porcentaje del PIB)**



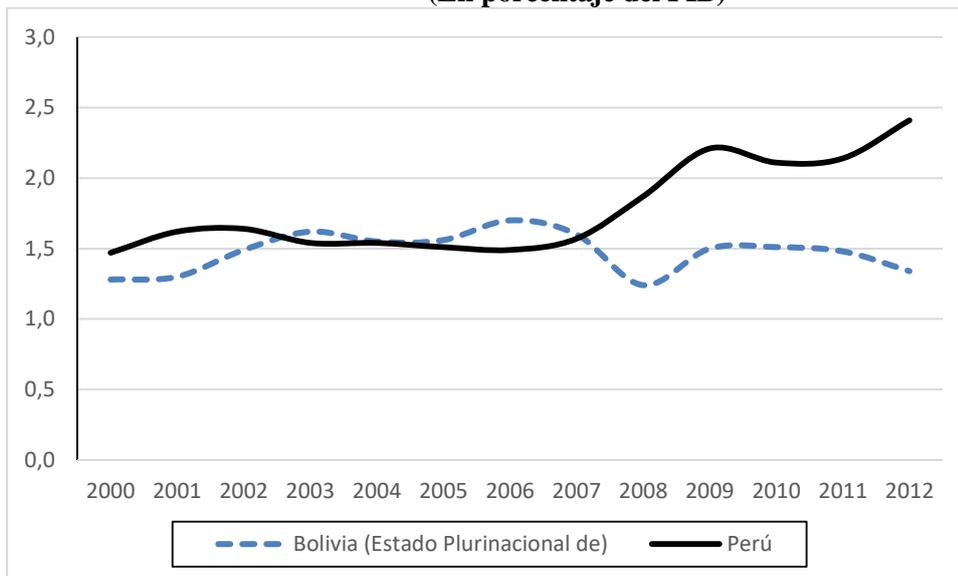
Fuente: Datos de CEPAL. División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social. - <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>

**Figura 5.10 Gasto público en vivienda y otros
(En porcentaje del PIB)**



Fuente: Datos de CEPAL. División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social. - <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>

**Figura 5.11 Gasto público en salud
(En porcentaje del PIB)**

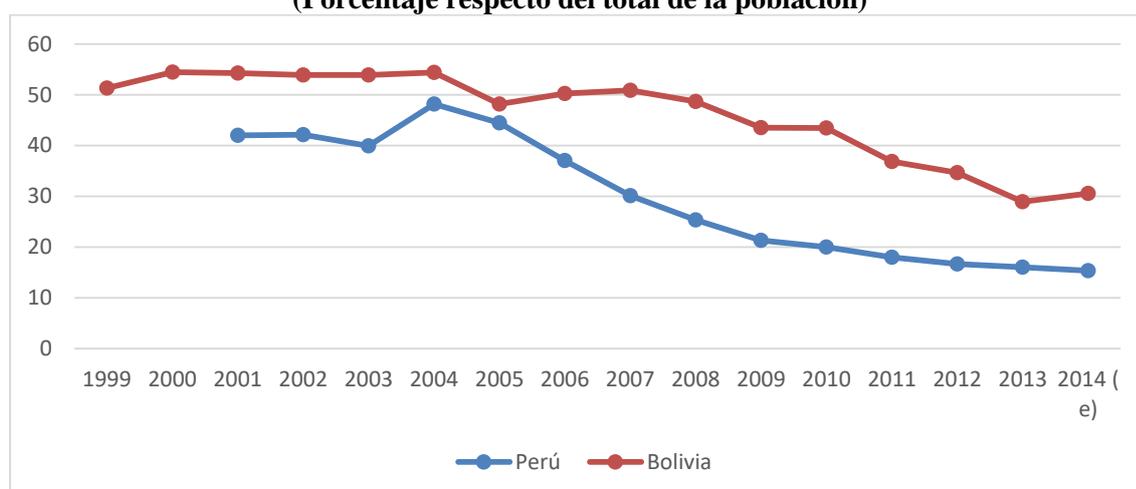


Fuente: Datos de CEPAL. División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social. - <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>

La implementación de políticas sociales en ambos países coadyuvó positivamente para que se registren avances significativos en la reducción de la pobreza. En 2001 el porcentaje de pobres en Bolivia era del 63% y en 2014 se redujo al 39,2%, en el mismo periodo, Perú evidenció un descenso del 54,3% al 22,7%, lo cual quiere decir que la disminución fue más marcada en este último país, sobre todo desde el año 2005.

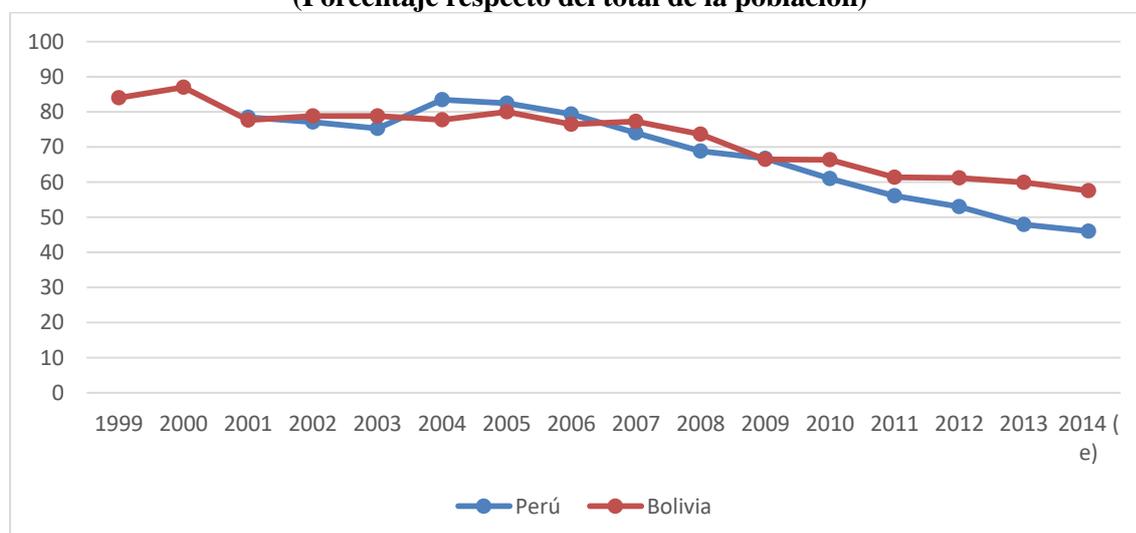
Un análisis más detallado permite observar que la principal diferencia entre pobreza entre Perú y Bolivia se encuentra en el área urbana donde Perú logró mayores reducciones de pobreza que Bolivia, mientras que en el área rural su desempeño fue muy parecido (Figuras N.º 5.12. y 5.13.).

**Figura 5.12 Población urbana pobre
(Porcentaje respecto del total de la población)**



Fuente: Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú - Encuesta Nacional de Hogares y el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia - encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (mecovi 1999 - 2002) y encuesta de hogares 2005 - 2014.

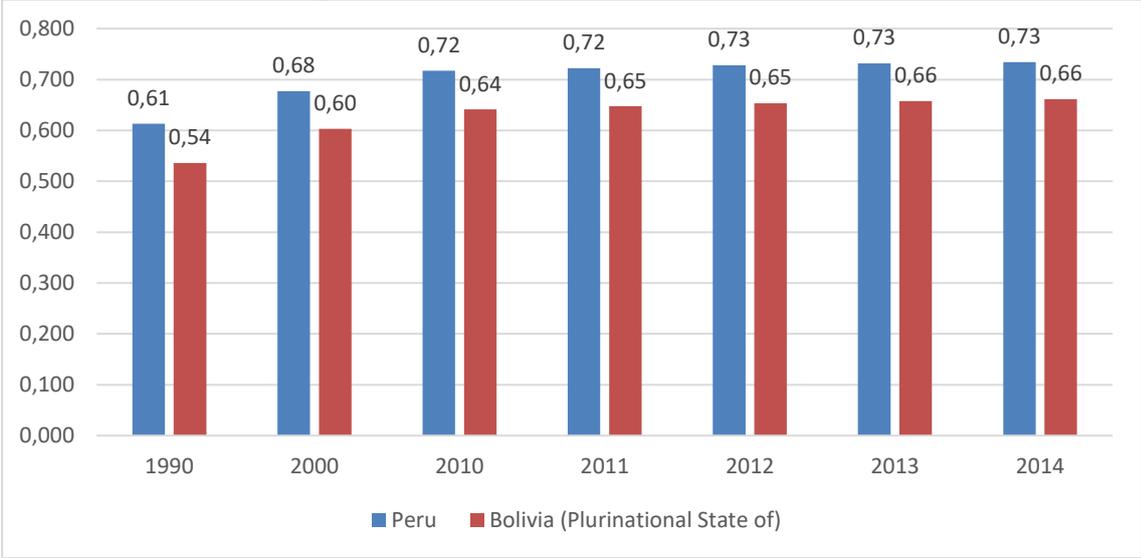
**Figura 5.13 Población rural pobre
(Porcentaje respecto del total de la población)**



Fuente: Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú - Encuesta Nacional de Hogares y el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia - encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (mecovi 1999 - 2002) y encuesta de hogares 2005 - 2014

Finalmente, respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH) cabe mencionar que desde los años 1990 hasta el año 2014, ambos países han subido ese indicador en 0,12 puntos (Figura N.º 5.14.). Aunque Bolivia se encuentra rezagada respecto a Perú. Ocupa el puesto 119 del ranking de desarrollo humano, mientras que Perú se ubica mucho más adelante, en el puesto 85.

Figura 5.14 Índice de Desarrollo Humano



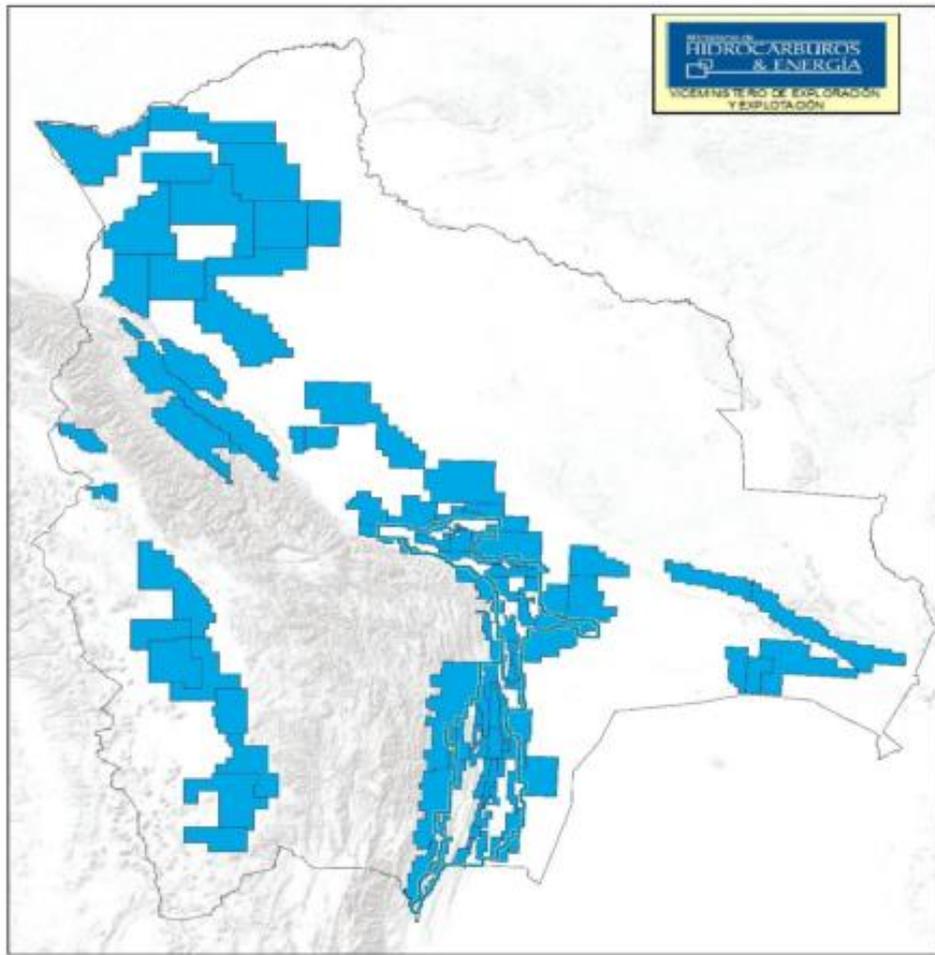
Fuente: Velasco, 2018

En todo caso, Bolivia y Perú enfrentan problemas no resueltos con actores locales producto de la política extractiva y éste es uno de los mayores retos de los siguientes gobiernos en aras de lograr la gobernabilidad y la estabilidad democrática.

Anexos

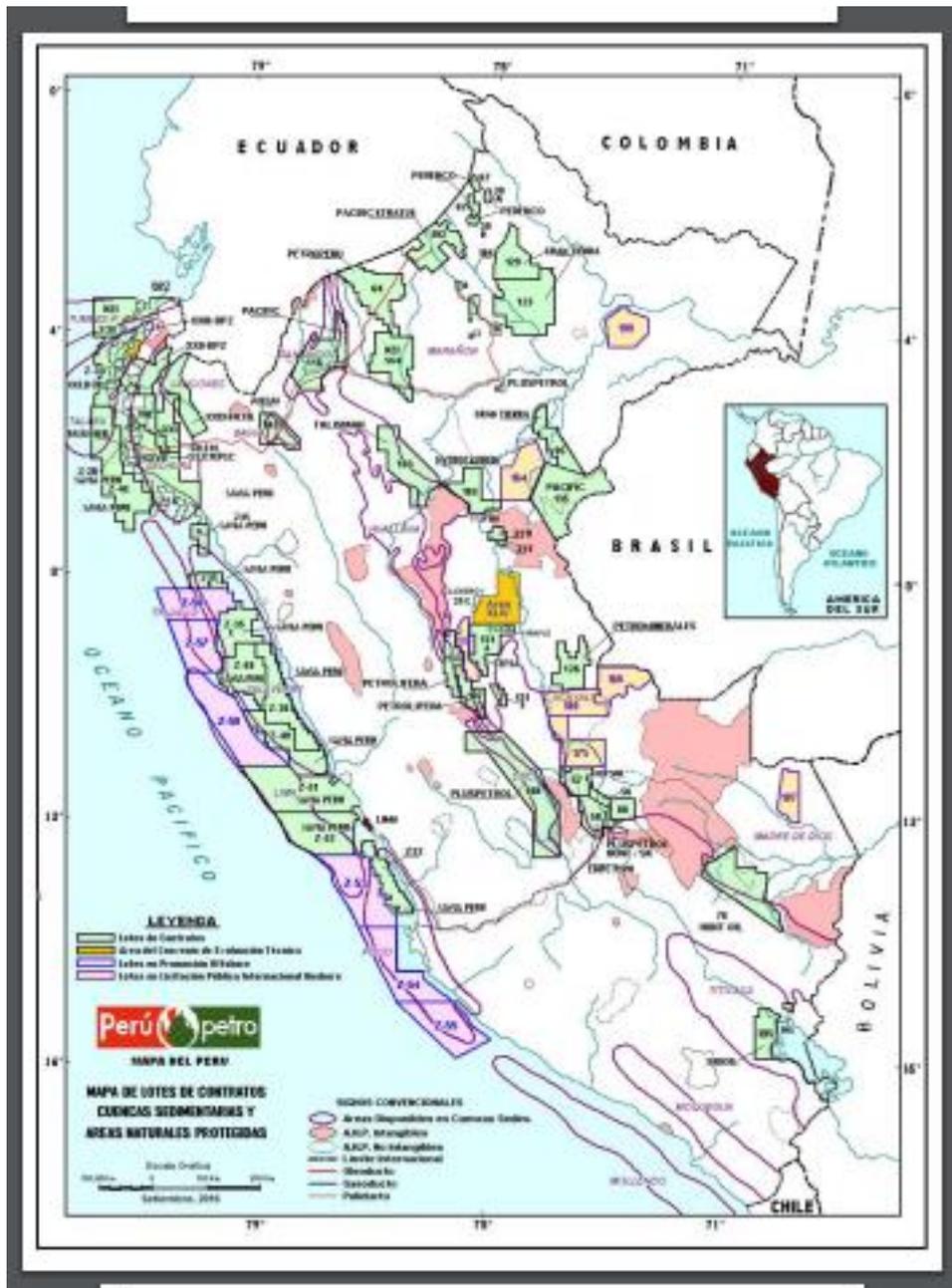
Anexo 1. Mapas

Figura A.1 Mapa de áreas reservadas para YPFB



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2016)

Figura A.2 Mapa de áreas de concesiones petroleras en Perú



Fuente: Perúpetro

Anexo 2. Fotografías



Figura A.3 Las ideas expresadas en la guerra del gas

Fuente: Archivo La Razón, octubre de 2003.



Figura A.4 Expresiones que invocan a la soberanía boliviana

Fuente: Centro de Medios Independientes Sucre, 10 de septiembre de 2003.



Figura A.5 Mensajes que llaman a fortalecer el sentimiento nacional

Fuente: Centro de Medios Independientes Sucre, 6 de octubre de 2003.



Figura A.6 Manifestaciones pro “defensa” de los recursos naturales

Fuente: Centro de Medios Independientes Sucre, 3 de octubre de 2003



Figura A.7 Mensajes que piden la industrialización del gas

Fuente: Centro de Medios Independientes Sucre, 3 de octubre.



Figura A.8 Caricatura representativa de las demandas sociales durante la guerra del gas

Fuente: http://radikal157.blogspot.com/2012_10_01_archive.html



Figura A.9 El acto de la nacionalización del gas en Tarija

Fuente: Archivo periódico La Prensa

Figura A.10 Influencia del gremio privado en los funcionarios estatales sobre conflictos ambientales

Cursos para funcionarios públicos

Curso "Gestión de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas"

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, desarrolló el Curso denominado «Gestión de los recursos naturales en áreas naturales protegidas», evento que contó con las exposiciones de destacados especialistas.

El objetivo fue lograr que los participantes actualicen sus conocimientos técnicos sobre los procesos energéticos, así como de los programas de manejo ambiental en las empresas del sector energía. Se desarrolló el 11 de marzo y estuvo dirigido a funcionarios técnicos y legales del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) -Sede Lima, jefes de Áreas Naturales Protegidas a nivel nacional, personal técnico y asesores de dicha institución.

El curso se efectuó en tres módulos: el primero contempló las etapas de las actividades de los sectores de hidrocarburos y electricidad; el segundo comprendió casos de manejo ambiental de los recursos naturales, biodiversidad y agua; y el tercero, la presentación de una experiencia exitosa en cuanto al Plan de Abandono en el subsector hidrocarburos.

Se realizaron exposiciones de expertos nacionales en materia ambiental y de gestión de los recursos naturales del sector energético, quienes incluyeron en sus presentaciones experiencias exitosas en el manejo de los recursos naturales, aspectos ambientales y sociales en las operaciones.



Fuente: SNMPE, memoria institucional, 2012

Figura A.11 Capacitación privada a actores públicos en temas de la consulta indígena

I Programa de Gestión Social y Relaciones Comunitarias en el Sector Minero-Energético

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, mediante el I Programa de Gestión Social y Relaciones Comunitarias en el sector minero-energético, ofreció a los funcionarios de las empresas asociadas un programa integral de capacitación que permitió fortalecer el conocimiento respecto a los principales aspectos que involucra el relacionamiento comunitario.

El programa se llevó a cabo del 9 de agosto al 21 de setiembre y tuvo como objetivo contribuir a la mejora de la gestión social de las empresas y a la profesionalización del perfil del relacionista comunitario.

A través de los cuatro bloques temáticos se logró generar en los participantes, capacidades para la incorporación del enfoque de sostenibilidad en la cadena de valor en los procesos de planificación estratégica empresarial.

Asimismo, se discutió acerca de la importancia de incorporar el uso de estándares de desempeño social como instrumento para la definición estratégica de políticas de responsabilidad social y empresarial en el sector minero-energético a partir de la generación de valor compartido.

De la misma manera se capacitó a los participantes en



la prevención y manejo adecuado de los conflictos socio-ambientales, brindándoles herramientas prácticas para el relacionamiento con los grupos de interés.

A lo largo de cada bloque se revisaron y analizaron casos concretos de la realidad peruana e internacional. El contenido de cada segmento se dictó bajo la modalidad presencial y se utilizó una metodología participativa realizando ejercicios grupales que facilitaron la comprensión de cada tema.

Fuente: SNMPE, memoria institucional, 2012

Figura A.12 Capacitación del SNMPE a los fiscales ambientales

III Curso para Fiscales Ambientales: "Aspectos Ambientales de las Actividades Minero- Energéticas"

La Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía realizó del 17 al 19 de abril el III Curso para Fiscales Ambientales denominado "Aspectos Ambientales de las Actividades Minero- Energéticas" con el objetivo reforzar los conocimientos impartidos en las anteriores ediciones del curso, ampliar los conocimientos de los fiscales en temas de interés como el manejo del agua, zonificación ecológica económica, aplicación de las nuevas disposiciones legales sobre minería, hidrocarburos y electricidad.

La actividad académica, comprendió una revisión sobre los compromisos ambientales del sector minero-energético, aspectos normativos en materia ambiental, procedimientos, permisos, procesos de fiscalización y reglas de imputación penal, así como la gestión ambiental en el manejo de recursos naturales.

También se realizó una ponencia sobre el manejo de conflictos socio-ambientales que fue complementada con un taller aplicativo de un caso práctico. Los temas fueron tratados por profesionales del Ministerio del Ambiente, estudios de abogados y de especialistas de las empresas asociadas al gremio minero-energético.



Estuvo dirigido a funcionarios del Ministerio Público, entre ellos fiscales ambientales y fiscales adjuntos. En total asistieron 50 fiscales que trabajan en distintas jurisdicciones del país, así como de la sede central. Ellos también tuvieron la oportunidad de hacer una visita técnica a la refinería La Pampilla.

Esta es la tercera vez que se realiza este curso y siempre ha contado con la participación efectiva de los fiscales relacionados con los temas tratados.

Fuente: SNMPE, memoria institucional, 2012

Figura A.13 Los actores privados capacitan a los periodistas sobre los problemas de la industria



Fuente: SNMPE, memoria institucional, 2012

Figura A.14 Portada del Comercio que asocia a Humala con el estatismo



Fuente: Portada diario El Comercio, marzo de 2011

Figura A.15 El Comercio: “Humala pretende estatizar empresas”



Fuente: Portada El Comercio, 26 de marzo de 2011

Figura A.16 Editorial de Gestión (Grupo El Comercio) sobre la “tramitología” estatal



Fuente: <http://gestion.pe/opinion/pais-permisos-2112709> (2014)

Figura A.17 Campaña publicitaria “Cholo Soy” de la empresa Mi Banco



Fuente: Mibanco

Figura A.18 Alicorp alienta el emprendedurismo en Perú



Fuente: Alicorp (2016). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=8mPqGKVKxcY>

Anexo 3. Tablas

Tabla A.1 Empresas que llegaron a Perú (1993-1999)

Empresa	Fecha	Lote	Tipo de contrato
1. CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN: 1993-1999			
Enterprise Oil/Great Western	18-Feb-93	65-M	Licencia
Murphy	21-Sep-94	71	Licencia
Coastal	14-Dec-94	74	Licencia
YPF/Quintana	11-Jan-95	50	Licencia
Repsol/Ampolex	22-Mar-95	Z-29	Licencia
Pluspetrol/OXY	10-Aug-95	54	Licencia
Yuganskneftgas	17-Aug-95	S-4	Licencia
ELF/Eurocan/Anschutz	08-Sep-95	66	Licencia
Chevron	08-Nov-95	52	Licencia
ARCO	07-Dec-95	64	Licencia
Advantage/Pedco/Hanwha/Hyundai	13-Dec-95	67	Licencia
Mobil/Elf/Esso	26-Mar-96	77	Licencia
Mobil/Elf/Esso	26-Mar-96	78	Licencia
Olympic Oil	30-May-96	XIII	Licencia
Pluspetrol/KoreaPet/Yukong	22-Jul-96	79	Licencia
Pluspetrol/Pedco/Yukong/Daewoo	29/12/94 y 22/7/96	8X	Licencia
Anadarko	02-Sep-96	84	Licencia
Occidental	24-Oct-96	72	Licencia
Advantage/Barrett	06-Nov-96	55A,55B,55C	Licencia
Quintana Minerals	17-Dec-96	81	Licencia
Phillips/AGIP	30-Jan-97	82	Licencia
Shell/Mobil	18-Mar-97	75	Licencia
PanEnergy/Buenaventura/Mosbacher	15-Aug-97	85	Licencia
Enterprise Oil	07-Jan-98	32	Licencia
Perez Companc	30-Jan-98	Z-1	Licencia
Occidental	30-Jan-98	Z-3	Licencia
Petrolera Argentina San Jorge	19-Feb-98	68	Licencia
Coastal Peru/Hunt Overseas	06-Mar-98	73A/73B/73C	Licencia
ARCO	31-Mar-98	86	Licencia
Pluspetrol	03-Apr-98	XII	Licencia
Petrolera Monterrico	26-May-98	XV	Licencia
Pérez Companc	09-Jun-98	XVI	Licencia
Repsol	30-Jun-98	33	Licencia
Pan Energy	21-Jul-98	40	Licencia
Pan Energy	21-Jul-98	41	Licencia
Repsol Exploration Peru	10-Sep-98	34	Licencia
Graña y Montero Petrolera	12-Nov-98	XIV	Licencia
Repsol Exploration Peru	27-Nov-98	35	Licencia
Barret Resources (PERU) Corporat.	09-Sep-99	39	Licencia
Advantage Resource Selva LLC	25-Feb-00	87	Licencia
Repsol Exploration Peru	19-Feb-01	27	Licencia
Maple Production Sucursal Peruana	06-Mar-01	31-E	Licencia
Otros			
Sub-total			
Sub-total de contratos vigentes (a Set 2001)			
2. CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN: 1993-1998			
Pluspetrol (*)	22/03/1986 (8-May-00)	1-AB	Servicios
Graña Montero Petrolera SA	27-Dec-91	I	Servicios
Rio Bravo /Pan American	04-Mar-93	IV	Licencia
Provisa/Mercantile Petroleum	05-Mar-93	III	Licencia
Unipetro	17-Jun-93	IX	Servicios
Graña Montero Petrolera SA	08-Oct-93	V	Servicios
Sapet Development Peru INC	22-Oct-93 (1-May-00)	VI/VII	Servicios
Petrotech	16-Nov-93	Z-2B	Operaciones
The Maple Gas Co. del Perú.	30-Mar-94	31B /31D	Licencia
Aguaytia Energy del Perú SRLtda.	30-Mar-94	31C	Licencia
Perez Companc del Perú SA	20/May/1994 (17-dic-96)	X	Licencia
Pluspetrol/Pedco/Yukong/Daewoo	20-May-94 (22-Jul-96)	8	Licencia
VEGSA C.G.	05-Jan-96	II	Licencia
Petrolera Monterrico	26-May-98	XV	Licencia
Pluspetrol Peru Corporation	09-Dic-00	88	Licencia
Sub-Total (Todos vigentes a Set 2001)			
Total Inversion Comprometida (1 + 2)			
Total Inversion Comprometida (1 vigente + 2)			

Fuente: Perupetro, Ministerio de Minas y Energía, Revista *En Cifras*, septiembre 2001.

Tabla A.2 Preguntas del Referéndum Vinculante sobre el gas

N.º	Preguntas
1	¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada? Sí No
2	¿Está usted de acuerdo con <u>la recuperación de la propiedad</u> de todos los hidrocarburos en boca de pozo <u>para el Estado boliviano</u> ? Sí No
3	3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) <u>recuperando la propiedad estatal</u> de las acciones de las bolivianas y los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de hidrocarburos? Sí No
4	¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como <u>recurso estratégico</u> para el logro de una salida útil y <u>soberana</u> al océano pacífico? Sí No
5	¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de gas de las bolivianas y bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país; destine los recursos de la exportación e industrialización del gas principalmente para educación, salud, caminos y empleos? Sí No

Fuente: Decreto Supremo 27507, del 19 de mayo de 2004.

Tabla A.3 Algunos de los dirigentes sindicales e intelectuales de izquierda que se convirtieron en ministros de Evo Morales

Nombre	Procedencia	Cargo
Álvaro García Linera	Ex guerrillero, docente universitario e intelectual de izquierda	Vicepresidente de Bolivia
David Choquehuanca	Director ONG Fundación Aclo	Canciller de la República
Luis Arce Catacora	Docente universitario de economía heterodoxa	Ministro de Economía y Finanzas
Carlos Villegas	Investigador ONG Cedla y docente de economía heterodoxo	Ministro de Planificación (ene-sep 2006) / Ministro de Hidrocarburos (2007-2008)
Andrés Soliz Rada	Ex parlamentario y estudioso de la Capitalización	Ministro de Hidrocarburos
Abel Mamami	Dirigente Junta de Vecinos El Alto	Ministro de Medioambiente y Agua
Wálter Villarroel	Dirigente cooperativista Potosí	Ministro de Minería
Hugo Salvatierra	Dirigente sindical Santa Cruz	Ministro de Desarrollo Rural
Álex Gálvez	Dirigente del sector fabril de La Paz	Ministro de Trabajo
Camisira Rodríguez	Dirigente de las Trabajadoras del Hogar de Bolivia	Ministra de Justicia (2006-2007)
Celinda Sosa	Directora ONG Centro de Capacitación e Investigación Campesina Tarija	Ministra de Producción y Microempresa
Alicia Muñoz	Presidenta Federación Democrática de Mujeres de Bolivia	Ministra de Gobierno (2006-2007)
Saúl Ávalos	Dirigente sindical en Santa Cruz	Ministro de Hidrocarburos (sep 2008-feb 2009)
Óscar Coca	Dirigente del MAS en Cochabamba	Ministro de Hidrocarburos (2009-2010)

Julia Ramos	Dirigente Confederación de Mujeres Campesinas e Indígenas Bartolina Sisa	Ministra de Desarrollo Rural (2009)
Celima Torrico	Dirigente campesina	Ministra de Justicia (2010)
Susana Rivero	Investigadora de la ONG Cejis	Ministra de Desarrollo Productivo (2007-2010)
Nemesia Achacollo	Dirigente Confederación de Mujeres Campesinas e Indígenas Bartolina Sisa	Ministra de Desarrollo Productivo (2010-2015)
Roberto Aguilar	Docente universitario y asambleísta por el MAS	Ministro de Educación

Fuente: Información oficial y del El Deber Data (2016). Disponible en <http://data.eldeber.com.bo/#section-portfolio>

Tabla A.4 La orientación de la política gasífera de Bolivia

	Nivel Sistémico	Nivel estratégico	Nivel operativo
<i>Objetivos</i>	Soberanía del Estado Dignidad, “Buen vivir”	Intervencionismo estatal	Manejo de conflictos y redistribución de recursos
<i>Medios</i>	Referéndum Reforma del Estado	Nacionalización de los recursos naturales Incremento de la renta petrolera Refundación YPFB (centralismo burocrático)	Negociación con las empresas petroleras Tensión diplomáticas Conflictos locales (media luna, TIPNIS y gasolinazo)

Fuente: Adaptado de Hall (1993) y Howlett (2009)

Tabla A.5 El mix de instrumentos de la política boliviana, según los recursos del Estado

<i>Autoridad</i>	<i>Organización</i>	<i>Tesoro</i>	<i>Información</i>
Constitución Política del Estado (2009)	Creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006)	Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH (2005)	Plan Nacional de Desarrollo (2006)
Referéndums (2004 y 2009)	Reforma del Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2007)	Participación económica de YPFB en los contratos de operación (2006)	Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (2008)
Ley N.º 3058 de Hidrocarburos (2005)	Se reforma YPFB como Corporación (DS 29507, 2008) y como empresa pública estratégica (DS 86, 2009)	Compra de acciones de Chaco, Andina y Transredes (DS 29541, 2008; DS 29586, 2008), de CLHB (29542, 2008; DS 29554, 2008) y de Air BP (DS 0111, 2009)	Plan de Desarrollo Energético 2008-2027 (2009)
Estatutos de YPFB (DS 28324, 2005)	Creación de la Empresa Boliviana de Industrialización (EBIH) (2009)	Ajuste y mejora salarial en YPFB (DS 28609, 2006)	Plan de expansión del Sistema Interconectado Nacional 2010-2022 (2010)
Decreto Supremo N.º 28701 de Nacionalización de los hidrocarburos (2006)	Creación de la Agencia Nacional de Regulación de Hidrocarburos (ANH)	Crédito del BCB para YPFB para financiar proyectos de hidrocarburos (2008-2009)	Plan de Industrialización de los Hidrocarburos rumbo al Bicentenario (2013)
Regulación de las Empresas Públicas (Ley 466, 2013)	Creación del Consejo Superior Estratégico de Empresas Públicas (COSEEP) (Ley 466, 2013)	Incentivos económicos a la exploración y explotación (DS 1202, 2012)	Balances energéticos nacionales 2000-2012 (2012)
Regulación de las Inversiones público-privadas (Ley 516, 2014)	Creación de la Oficina Técnica para el Fortalecimiento de las Empresas Públicas (OFEP) (Ley 466, 2013).	Precio internacional del petróleo (WTI)	Memorias e informes anuales del Ministerio de Hidrocarburos (2008-2010)
Regulación de la Conciliación y Arbitraje excluye los	Sociedad anónima mixta con Petróleos de Venezuela (PDVSA) (DS 29189, 2007)	Renta Dignidad para adultos mayores (2006)	Boletines, informes técnicos YPFB (2008-2012)

recursos naturales (Ley 708, 2015)			
Contratos para exploración y explotación (2006)	Otorgación de áreas exclusivas para YPF (DS 29130, 2007)	Bono Juana Azurduy (2007) para mujeres embarazadas	Certificación de reservas (2009)
Contratos de exportación de gas natural y adendas (2006-2007)	Ministerio de Defensa Legal del Estado, para defender las acciones soberanas de Bolivia (DS 29894, 2009)	Bono Juancito Pinto (2008) para niños en etapa escolar	Auditorías petroleras (2006-2007)
Negociación de contratos de exportación de GLP (2014-2015)	Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2009)	Modificación del IDH para la asignación de becas para estudiantes de universidades públicas (DS 961, 2011)	Audiencias públicas (2009)
Arbitrajes internacionales con las petroleras (2014)	Ministerio de Autonomías (2009)	Subsidio a los combustibles	Rendición de cuentas (2009)
Consulta a los pueblos indígenas (DS 29033, 2007; DS 29124, 2007; DS 2298, 2015).	Ministerio de Comunicación (2011)		Publicidad pagada en los medios de comunicación
Actividad petrolera en áreas protegidas (DS 2366, 2015)	Viceministerios de Coordinación con los movimientos sociales y sociedad civil (2006) y de Coordinación y Gestión Legislativa Plurinacional (2006)		Planes de infraestructura para suministro del mercado interno
Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”	Escuela de Gestión Pública (2007)		Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción
			Corrupción en licitaciones públicas

Fuente: Adaptado de Howlett y Ramesh (2009)

Tabla A.6 La orientación de la política gasífera de Perú (2015), según los objetivos y los medios

	Nivel Sistémico	Nivel estratégico	Nivel operativo
<i>Objetivos</i>	Soberanía Crecimiento económico Inclusión social	Asociación Público privado	Competitividad / governabilidad
<i>Medios</i>	Debilidad institucional No hay reforma del Estado	Flexibilización normativa Simplificación administrativa Flexibilización tributaria	Resolución de arbitrajes internacionales Negociación con actores (pueblos indígenas) Búsqueda de mayor inversión privada

Fuente: Adaptado de Hall (1993) y Howlett (2009)

Tabla A.7 El mix de instrumentos de la política peruana, según los recursos del Estado

<i>Autoridad</i>	<i>Organización</i>	<i>Tesoro</i>	<i>Información</i>
Constitución Política del Estado (1993)	Se crea Perúpetro (1993)	Reducción y diferenciación de las regalías (Ley N.º 26221, 1993; DS N.º 049-1993-EM; DS 049-93-EM; DS N.º 042-2005-EM; DS 017-2003 EM; DS Supremo N.º 062-99-EM)	Ley para la simplificación de trámites
Ley de Consulta Previa a los Pueblos indígenas	Reforma de OSINERGMIN (Ley 26734, 1996)	Devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) (Ley 27624, 2002)	Certificado ambiental global
Ley que declara prioridad nacional a la inversión privada	Reforma de Petroperú (exclusión de las privatizaciones, Ley 28244, 2004; y su “modernización” para que participe en la cadena, Ley 28840, 2006)	Estabilidad tributaria contractual (DS 32-95-EF; Ley 27343, 2000).	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
Comités técnicos para el análisis de políticas sectoriales	Creación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) (DS 024, 2002 PCM; DS 117, 2014 EF)	Libre disposición y derecho a la convertibilidad de las divisas	Plan Nacional del Bicentenario Perú 2021 (2011)
Ley N.º 26221, Ley orgánica de hidrocarburos (1993)	Creación de Proinversión	Libre disposición de sus utilidades después de los impuestos Libertad de llevar la contabilidad en dólares	Plan Nacional de Competitividad (en los primeros no aparece el gas, pero sí en el del 2018)
Ley N.º 27377 de Actualización de Hidrocarburos (2000)	Creación de la Secretaría de Gestión Pública (2005)	Transferencia del 20% de acciones de Petroperú a la bolsa de valores (Ley 29817, 2010)	Balance de Energía 2012 (2013)
Ley N.º 27133, de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural (1999) y su	Creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (Ley 28522, 2005; DL 1088, 2008)	Aumento del porcentaje de acciones de Petroperú a la bolsa hasta el 49% (Ley 30130, 2013)	Memoria institucional Ministerio de Energía y Minas 2006-2011 (2006)

modificación (Ley 28552, 2005)			
Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658, 2002) y los lineamientos de organización de funciones (DS 043, 2006 PCM)	Creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Ley 28522, 2005; DL 1088, 2008)	Crédito para la modernización de la refinera de Talara (2013)	Publicación de la Matriz energética 2012 (2012)
Contratos de exportación de gas	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA),	Precio internacional del petróleo (WTI)	Boletín de Energía del Perú 2012 y boletines del gas 2009
Acuerdos comerciales y TLC	Reforma del Ministerio de Economía y Finanzas (DS 117, 2014 EF)	Precio del gas (Henry Hub)	Evaluación de las reservas de Camisea (lotes 88 y 56) a realizada por Netherlands Sewell Associates, NSA (2010)
Licitaciones públicas de bloques petroleros (2010)	Creación del Foro del Acuerdo Nacional (2002-2015)	Fondo de Estabilización de los precios de los combustibles (DU 010, 2004; DU 060, 2011; Ley 29952, 2013).	Memorias anuales de Petroperú desde 1990-2010 (pero no todas se pueden descargar)
Derecho de consulta a pueblos indígenas (Ley 29785, 2011)	Agencias Regionales y locales de promoción de la inversión privada	Control del gasto público y prohibición de nuevas contrataciones en instituciones públicas (Ley 30114, 2014).	Suplemento Aniversario Perupetro (2004-2010)
Reglamento de Participación Ciudadana en Actividades de Hidrocarburos	Defensorías regionales de la inversión privada		Plan Nacional de Lucha contra la corrupción
Se declara de interés nacional la inversión privada (DS104-2013-EF)	Comités Especiales de Inversión Privada		Casos de corrupción "Petroaudios"

Medidas para facilitar la inversión privada. (Ley 30056, 2013)	Bancos regionales de proyectos		
	Consejo Nacional de Descentralización		
	Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)		
	Viceministerio de Interculturalidad		

Fuente: Velasco, 2018

Glosario

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
BM	Banco Mundial
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
Copri	Comisión de Promoción de la Inversión Privada
Proinversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada Perú
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas de Perú
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas de Bolivia
MINEM	Ministerio de Energía e Hidrocarburos de Perú
MHE	Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores
TGN	Tesoro General de la Nación
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Lista de referencias

- Abusada, Roberto, Du Bois, Fritz, Morón, Eduardo., Valderrama, José. 2000. “La reforma incompleta”. En Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón, José Valderrama Editores *La reforma incompleta*, 13-62. Lima: Universidad del Pacífico: Instituto Peruano de Economía.
- Acosta, Alberto. 2009. *La Maldición de la abundancia*. Quito: ABYA-YALA.
- 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.
- Almond Gabriel. 1988. “The Return to the State”. *The American Political Science Review*, 3 82: 853-874.
- Álvarez Rodrich, Augusto. 2008. “*High Life*. El fascinante mundo de “los de arriba” en el Perú”. En Luis Pásara Editor *Perú en el Siglo XXI*, 49-70. Lima: Fondo Editorial: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Amoah, Michael. 2011. *Nationalism, Globalization and Africa*, 257 p. New York: Palgrave MacMillan.
- Anderson, Benedict. 1983. 2000. *Comunidades Imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Anria, Santiago. 2010. “Bolivia’s MAS: Between Party and Movement“. En Maxwell Cameron y Erik Hersberg Editores *Latin American Left Return: politics, policies and trajectories of change*, 101-125. Estados Unidos: Lyne Rienner Publisher.
- Antelo, Eduardo. 2000. “Políticas de Estabilización y Reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985”. En *Serie Reformas Económicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arditti, Benjamin, “Arguments About the Left: A post-liberal politics?”. 2010. Maxwell Cameron y Eric Hershberg Editores. *Latin American Left Turn Politics, Policies & Trajectories of Change*, 145-171. Lynne Reinner Publishers, Boulder.
- Arellano-Yanguas, Javier. 2016. En P. Haslam and P. Heidrich Editores “Mining policies in Humala’s Peru: A patchwork of improvised nationalism and corporate interests” *The*

- Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism*, 174–190. London: Routledge.
- 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.
- Aponte, Guillermo; Carlos Miranda, Juana P. Jiménez, Henry Oporto, Mauricio Medinaceli y Napoleón Pacheco. 2006. *La Nacionalización bajo la Lupa*. La Paz: Fundación Milenio.
- Auty, Richard. 2002. “Introduction and Overview”. En Richard Auty editor: *Resource Abundance and economic development*: 3-16. Nueva York: Oxford University Press.
- Auty, Richard. 1993. 2005. *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. Londres; New York: Routledge.
- Auty, Richard y Alan Gelb. 2002. “Political Economy of Resource-Abundant States”. En Richard Auty editor *Resource Abundance and economic development*, 126-144. Nueva York: Oxford University Press.
- 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.
- Ballón, Eduardo. 2016. “El final de un gobierno intranscendente”. En *Ni la gran transformación ni la hoja de ruta*, 1-17. Lima: DESCO.
- Bárcena, Alicia. 2014. “Crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después”. En *Crisis de la deuda latinoamericana en perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 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.
- Baumgartner, Frank, y Jones, Bryan. 2002. “Positive and negative feedback in politics”. En Baumgartner Frank y Jones Bryan Editores *Policy Dynamics*, 3-28. Chicago: University of Chicago.
- Bebbington, Antony; Jeffrey Bury, Humpherys Bebbington, Jeannartín Scurrach. 2007. “Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Peru y Cotacachi-Ecuador”. En Antony Bebbington

- Editor. *Una ecología política de la minería moderna: movimientos sociales, empresas y desarrollo territorial*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos.
- Bebbington, Anthony. 2009. “Industrias extractivas, actores sociales y conflictos”. En *Extractivismo, política y sociedad*. Montevideo: CLAES.
- Byrne, John y Rich, Daniel. 1992. *Energy and environment: the policy challenge*: New Brunswick, p. 306. Estados Unidos: London: Transaction Publishers..
- Camou, Antonio. 2001. “Estudio preliminar”. En Antonio Camou Compilador: *Los desafíos de la gobernabilidad*, 15-58. México. Flacso.
- Campodónico, Humberto. 2000a. *First Europe-Latin America dialogue on promotion of energy efficiency*, 82 p. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Campodónico, Humberto. 2000b. “Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en Perú”. En *Serie Reformas Económicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Campodónico, Humberto. 2004. “Reformas e inversión en la industria de los hidrocarburos en América Latina”. En *Serie Reformas Económicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Campodónico, Humberto. 2007a. “La Gestión de la industria de hidrocarburos en empresas con predominio del Estado”. En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago de Chile: CEPAL: GTZ.
- Campodónico, Humberto. 2007b. “Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos”. En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago de Chile: CEPAL: GTZ.
- Capano Giliberto. 2009. “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 1: 7-31.
- Capano, Giliberto y Michael Howlett. 2009. “Introducción: the determinants of policy change: advancing the debate”. En *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11, No. 1, 1–5, March 2009.
- Casertano, Stefano. 2011. *Our land, our oil!: natural resources, local nationalism, and violent secession*, Harald Furh Editor Berlin: Springer.
- Cashore Benjamin y Michael Howlett. 2007. “Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry”. *American Journal of Political Science*, 51 3: 532-551.

- Castañeda, Jorge. 2006. "Latin America's Left Turn". En *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3, pp. 28– 43.
- CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. 2002. "Pobreza y explotación azotan al campesino andino". En *Alerta Laboral* N.º 24, septiembre de 2002. La Paz: CEDLA.
- CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. 2003a. "Derecho al Trabajo: la principal reivindicación de los trabajadores: informe especial". En *Alerta Laboral* N.º 27. La Paz: CEDLA.
- CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. 2003b. "Demandas sociales buscan el cambio del modelo económico", En *Alerta Laboral* N.º 31. La Paz: CEDLA. Disponible en <http://cedla.org/sites/default/files/Alerta%20Laboral%2031%20-%20Noviembre%202003.pdf>
- Chávez León, Marxa Nadia. 2010. "Autonomías indígenas" y " Estado plurinacional": proyectos políticos de los movimientos indígenas y campesinos en Bolivia. En Francois Polet Coordinador *La Bolivia de Evo: ¿democrática, indigenista y socialista?*, 139-166 p. Madrid: Popular.
- Chua, Amy. 1995. "The Privatization-Nationalization Cycle: The link between Markets and Ethnicity in Developing Countries". En *Colombia Law Review*. Vol. 95, Nro 2, 223-303. Columbia: Columbia University.
- Cohen Michael, March James, Olsen Johan. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17 1: 1-25.
- Conaghan, Catherine. 2005. *Fujimori's Peru: deception in the public sphere*, 311 p. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Coppedge, Michael. 2001. "Instituciones y gobernabilidad en América Latina". En Antonio Camou Editor *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-IISUNAM.
- Cossío, Fernando. 2002. "Los impactos sociales de la capitalización en Bolivia". En *Documentos de Trabajo 04/02*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas: Universidad Católica San Pablo.
- Cotler, Julio. 1988. "Las intervenciones militares en y la "transferencia del poder a los civiles" en Perú". En O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter Compiladores: *Transiciones*

- desde un gobierno autoritario*, 225-25. Volumen 2, América Latina, Buenos Aires. Paidós.
- Crabtree, John. 2005. *Alan García en el poder: Perú 1985-1990*, 343p. Lima: Ediciones Peisa S.A.C., pp.
- 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.
- De Bruijn Hans A. y A.M. Hufen. 1998. “The Traditional Approach to Policy Instruments”. En Guy Peters y Frans K. M. Van Nispen Editores, 11-32. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham: Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Del Granado, Hugo, Leila Mokrani, Mauricio Medinaceli y Jorge Gumucio. 2011. *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB.
- Degregori, Carlos Iván. 2000. “Discurso y Violencia Política en Sendero Luminoso”. En *Bulletin del Instituto Frances de Estudios Andinos*, vol. 29, núm. 3. Lima: IFEA. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12629310>
- Degregori, Carlos Iván. 2010. *Qué difícil es ser Dios: El partido comunista del Perú – Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú: 1980-1999*, 325p. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 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.
- Durand, Francisco. 2012. “El señor de los Anillos”. En *Quehacer* 185. 9-23 p.
- Durand, Francisco. 2016. *Cuando el poder extractivo captura al Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.
- 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. 2003. *El precio del petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, 529 p. Quito: FLACSO Sede Ecuador: IFEA: Abya Yala. 2003.

- Fontaine, Guillaume. 2010a. *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO Ecuador: Abya Yala: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Fontaine, Guillaume. 2010b. “Neonacionalismo petrolero en los Andes”. En Isabelle Rousseau Editor *América Latina y petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*, , 327-351. México, D.F.: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. En *Íconos: revista de Ciencias Sociales*. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015b. *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*, 192 p. Barcelona: Quito: Antrophos Editorial: FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume y Velasco, Susan. 2011. “La conceptualización de la gobernanza” En: *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegida y los pueblos indígenas*, 25-39. Quito: FLACSO Sede Ecuador: UICN: UKAID.
- Freeden, Michael. 1998. “Is the nationalism a distinct ideology?” En *Political Studies XLVI*: 748-765.
- Gamboa, César. 2008. “Insostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana”. En Guillaume Fontaine y Alicia Puyana Coordinador *La Guerra del Fuego: Políticas Petroleras y Crisis energética en América Latina*, 219-240. Quito: FLACSO-Ministerio de Culturas del Ecuador.
- Gandarillas, Marco; MarwanTahbuh 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 Linera, Álvaro. 2008. *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia: estructura de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural.
- Garretón, Manuel. 1997. “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”. En *Nueva Sociedad* 148, 20-29.
- Gelb, Alan y Associates. 1988. “Oil windfalls: Blessing or curse?”. En *World Bank Research Publication*. New York, London, Toronto, and Tokyo: Oxford University Press for the World Bank.

- Ghandi, Abbas y Cynthia Lin. 2014. *Oil and gas service contracts around the world: A review Energy Strategy. En Reviews* 3, 63–71.
- Goldmann Kjell. 2005. “Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism”. *Governance*, 18 1: 35-52.
- Gray Molina, George. 2006. “La economía boliviana más allá del gas”. En *América Latina Hoy* N.º 43, 63-85. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30804303> Revisado el 24 de febrero de 2012.
- Gonzales, Carlos. 2007. *Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos: el caso de Costa Rica*. OLADE: CIDA: University of Calgary.
- Gonzales de Olarte, Efraín. 2012. “La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006”. En Yusuka Muradami Editora *Dinámica político-económica de los países andinos*, 295-341. Lima: Center for Intergrated Area Studies Kyoto University: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gotkowitz, Laura. 2007. *A Revolution for Our Right, Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia, 1880 – 1952*. Durham: Duke University Press: capítulos 5,8 y epílogo.
- Grompone, Romeo. 2005. *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*, 222p. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gudynas, Eduardo. 2011. “Caminos para las transiciones post extractivistas”. En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas Editores *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. RedGE y CEPES: Lima.
- Gustafson, Bret. 2010. “La soberanía en los tiempos del gas: territorialidades y tácticas en el sureste boliviano”. En *Umbrales* N.º 20. La Paz: CIDES-UMSA.
- Hall Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”. En *Comparative Politics*, 25 3: 275-296.
- Hall Peter, Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Haslam, Paúl y Pablo Heidrich. 2016. “From neoliberalism to resource nationalism: States, firms and development”, En P. Haslam and P. Heidrich Editores *The Political Economy*

- of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism*, 1–32. London: Routledge.
- Heclo, Hugh. 1972. “Review Article: Policy Analysis”. En *British Journal of Political Science*, 2, 1, 83-108.
- Helm, Dieter. 2007. “The New Energy Paradigm”. En *The New Energy Paradigm*, 9-35. New York: Oxford University Press Inc.
- Herrera, Guillermo. 2002. *La Izquierda Unida y el Partido Comunista*. Lima: Termil.
- Hindmoor, Andrew. 2010. “Rational Choice”. En G. Stoker, D. Marsh Editores *Theory and Methods in Political Science*, 42-59p. Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- Hood Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett Michael. 2005. “What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policyimplementation styles”. En Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett Editores *Designing government: from instruments to governance*, 31-50.. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, Michael. 2009. “Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design”. En *Policy Sciences*, número 42: 73 89.
- Howlett Michael. 2011. *Designing public policies: principles and instruments* xix, 236 p. New York: Routledge.
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Public Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett Michael y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 1: 33-46.
- Howlett Michael y Jeremy Rayner. 2007. “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements" ”. *Policy and Society*, 26 4: 1-14.
- Howlett Michael y Jeremy Rayner. 2013. “Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design”. *Politics and Governance*, 12, 170-182.

- Humphreys Bebbington, Denise y Anthony J. Bebbington. 2010. "Extracción, territorio e inequidades: el gas en el chaco boliviano". En *Umbrales N.º 20*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Immergut, Ellen. 1998. "The Substantive Core of the New Institutionalism". *Politics and Society*, 26 1: 5-34.
- Jenkins-Smith Hank, Paul Sabatier. 1993. "The dynamics of policy-oriented learning". En Jenkins Smith, Paúl Sabatier Editores, *Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 41-56.
- Jemio, Luis. 2004. *La situación de las empresas públicas al momento de su capitalización*, Documento preparado para el Seminario "Luces y Sombras de la Capitalización" realizado en octubre de 2004, Instituto de Investigaciones Económicas. La Paz: Universidad Católica Boliviana UCB.
- Jones, Charles. 1970. *An Introduction to the Study of the Public Policy*. Belmont: CA. Wadsworth.
- Jova, Caroline. 2006. *Nationalization in Bolivia: curse or blessing*. Working Paper N°12. Miami: Florida International University.
- Karl, Terry Lynn. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America". En *Comparative Politics*. 23, 1:1-21
- Karl, Terry Lynn. 1997. *The paradox of plenty: Oil booms and Petro –states*. Berkeley: Los Angeles: University of California Press.
- Kaufman, Robert. 2011. "The political left, the export boom, and the populist temptation", 93-116 p. En Steven Levitsky y Kennet Roberts editors *The Resurgence of the Latin American Left*. Maryland: The John Jopkins University Press.
- Kedourie, Elie. 1960. *Nationalism*. Londres: Hutchinson.
- Kepler, 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.

- Kingdon, John W. 1993. “¿How Do Issues Get on Public Policy Agendas?” En *Sociology and Public Agenda*, editado por William Julius Wilson, 40-50. USA: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Kingdon Joh. 1995. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Addison Wesley Educational Publishers.
- Knight, Alan. 2005. “Las tradiciones democráticas y revolucionarias en América Latina”. En *Revolución, Democracia y populismo en América Latina*. Santiago: Ediciones Centro de Estudios Bicentenario: pp.107-156.
- Klare, Michael T. 1994. “El dilema de la dependencia”. En *Sangre y petróleo: peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*. España: Tendencias Editores.
- Klein, Naomi. 2007. “El Nuevo doctor Shock”. En *La doctrina del Shock: el auge del capitalismo del desastre*, pp. 193-209. Barcelona: Ediciones Paidós Iberoamérica.
- Kobrin, Stephen. 1980. “Foreign Enterprise and Forced Divestment in LDCs”. En *International Organization*. Vol. 34, N.º 1. Madison: University of Wisconsin System.
- 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. 2002. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kuhn, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson. 2003. *After de Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*. Washington: Intitute for International Economics. 373 p.
- Lagunas, Héctor. 2007. *Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos: el caso de Chile*. OLADE: CIDA: University of Calgary.
- 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.

- Laserna Roberto. 2011. *La trampa del rentismo y cómo salir de ella*. José Gordillo y Jorge Komadina colaboradores. Bolivia: Fundación Milenio.
- Lerner, Salomón. 2016. “El quinquenio perdido: una visión antipolítica en la gestión de Humala”. En *Ni la Gran Transformación ni la Hoja de Ruta*. Lima: Desco.
- Levitsky, Steven, y Roberts, Kenneth. 2011. “Introduction: Latin America’s ‘Left Turn’: A Framework for Analysis”, pp. 1-28, en Steven Levitsky y Kennet Roberts editors *The Resurgence of the Latin American Left*. Maryland: The John Jopkins University Press.
- Levitsky, Steven y Lucas Way. 2002. “The rise of competitive authoritarianism”. En *Journal of Democracy*, 53-65. Vol 3 n.º 2.
- LeBillon, Philippe. 2001. “The political ecology of war: natural resources and armed conflict”. En *Political Geography*, 20: 561-584.
- Lindblom, Charles. 1959. “The Science of “Muddling Through””. En *Public Administration Review*, 19 2: 79-88.
- Linder H. Stephen, Guy Peters. 1998. “The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought”. In: G. Peters Ed., *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- Loayza, Mónica, José Santa Cruz y Rodney Pereira. 1999. “Bolivia”. En *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva 20/20*, Ganuza, Enrique, Arturo León y Pablo Sauma ed, 113-164. Santiago de Chile: PNUD, CEPAL, UNICEF.
- Lomnitz, Claudio. 2006. “Latin America’s Rebellion: Will the New Left Set a New Agenda?” *Boston Review*, septiembre-octubre consultado en mayo de 2007, <http://bostonreview.net/BR31.5/lomnitz.php>.
- Lowndes, Vivien. 1996. “Varieties of new institutionalism: a critical appraisal”. En *Public Administration* vol 74, Summer, 181-197. USA: Cambridge.
- Lowndes Vivien. 2010. “The Institutional Approach”. In: G. Stoker, D. Marsh Ed., *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.
- Lowndes Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Nueva York: Palgrave Macmillan.236 p.

- Mahoney James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society*, 29: 507-548.
- Mainwaring, Scott. 1992. "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues". En Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela Comp.: *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies*. Indiana. Kellogg Institute. Páginas 294-342
- Malloy, James y Eduardo Gamarra. 1987. "The transition to democracy in Bolivia" En: *Authoritarians and democrats: regime transition in Latin America*. Estados Unidos de América: University of Pittsburgh Press. p. 93-119
- Mälckelmann, Mathias. 2006. "Perú 2006: Comunicación política y elecciones "Bailando, gritando y escuchando" En: *Diálogo Político 2 - 2006 "Comunicación Electoral"* Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- March James, Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*.
- March James, Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- March James, Olsen James. 2006. "Elaboration the «new institutionalism»", in: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman Ed., *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 3-20.
- Mayntz, Renate. 1993. "Governing Failures and the problem of governability: some comment on a theoretical paradigm". 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.
- Matos Mar, José. 2012. *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad Ricardo Palma: Editorial Universitaria, pp. 573.

- Mckee, David L. 1991. *Energy, the environment, and public policy: issues for the 1990s*. New York: Praeger. 220 p.
- Medinaceli, Mauricio. 2007. *La Nacionalización del Nuevo Milenio: Cuando el precio era un aliado*. La Paz. Fundemos: páginas 114.
- Medinaceli, Mauricio. 2009. *Marcos regulatorios de empresas estatales eficientes de hidrocarburos: lecciones aprendidas*. OLADE: CIDA: University of Calgary.
- Medinaceli, Mauricio. 2010. *Contratos de Exploración y Explotación de hidrocarburos: América Latina- 2010*. Quito: OLADE.
- Medinaceli, Mauricio y Leila Mokrani. 2010. Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera. En *Umbrales N.º 20*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Meléndez, Carlos. 2007. “Partidos y sistema de partidos en el Perú”. En: *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos Perú*: International IDEA: Asociación Civil Transparencia. p. 213-272.
- Meléndez, Carlos y Paolo Sosa. 2013. *Perú 2012: ¿atrapados por la historia?*. En *Revista de Ciencia Política de Santiago de Chile*, vol. 33, N.º 1.
- Mokrani, Leila. 2010. “Reformas de última década en el sector de hidrocarburos en Bolivia: esquemas de apropiación y reproducción de la renta”. En *Umbrales N.º 20*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Molina, Fernando. 2011. *Pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*. Segunda Edición. La Paz: Fundación Vicente Pasos Kanki.
- Muller, Pierre. 2006. *Las Políticas Públicas*, Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas traducción. Bogotá: Universidad Externado de Colombian.
- Murakami, Yusuke. 2007. *Perú en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP; Center for Integrated Area Studies CIAS. 715 p.
- Murray, Jon Beasley, Cameron A. Maxwell, y Hershberg, Eric. 2010. “Latin American Left Turns: A Tour d’Horizon”, en Maxwell Cameron y Eric Hershberg (Editores) *Latin American Left Turn. Politics, Policies & Trajectories of Change*, 1-23. Lynne Rienner Publishers: Boulder.
- Navajas, Fernando. 2009. “Reforma y contrarreforma de la política de hidrocarburos en Bolivia: incentivos tributarios versus restricciones políticas”. En Fernando Candia y Napoleón

- Pacheco (editores) *El Péndulo del gas: estudios comparativos de la política de hidrocarburos*, 13-29. La Paz: Fundación Milenio.
- Nesbet-Montecinos, Felipe. 2011. "Humala antes de Ollanta: evolución del nuevo presidente peruano". En *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 91, octubre de 2011, 81-90.
- Nohlen, Dieter y Bernhard Thibaut. 1994. "La transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis". En *Boletín Electoral Latinoamericano*. 12. Páginas 101-146
- OLADE, Organización Latinoamericana de Energía OLADE s/f. *Project: Regulatory Frameworks and The Role Of State-Owned Oil & Gas Companies: caso Chile*. Quito: OLADE: CIDA: University of Calgary.
- Oporto, Henry. 2009. "Capitalización y Nacionalización: reforma y contrarreforma en la política del gas". En *El Péndulo del gas: estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. Fernando Candia y Napoleón Pacheco editores, 41-65. La Paz: Fundación Milenio.
- Orgaz, Mirko. 2005. *La nacionalización del gas: economía política, geopolítica de la tercera nacionalización de los hidrocarburos*. La Paz: C&C Editores.
- Orta, Martí. 2010. *Oil frontiers in the Peruvian Amazon: impacts of oil extraction for the Achuar of Río Corrientes*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona e Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental, UAB.
- Otero, Diego 2007. *Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos: el caso de Colombia*. OLADE: CIDA: University of Calgary.
- Otero, Diego. 2007. *Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos: el caso de Colombia*. OLADE: CIDA: University of Calgary.
- Pachano, Simón. 2006. "El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano". En *América Latina Hoy*. 43. Páginas 15-30.
- Paliza, R. 1999. "Impacto de las privatizaciones en el Perú", en *Estudios Económicos*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Panfichi, Aldo. 2007. "Perú elecciones 2006: auge y caída del nacionalismo de Ollanta Humala". Documento de trabajo, Lima: Universidad Católica de Perú.

- Panfichi, Aldo y Omar Coronel. 2014. "Régimen político y conflicto social en el Perú". En *Conflicto Social en Los Andes: protesta social en el Perú y Bolivia*, Narda Henríquez, coordinadora. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Panizza, Francisco. 2005. "Unarmed utopia revisited: the resurgence of Left-of-centre politics in Latin America" En *Political Studies*, Vol. 53, No. 4, pp. 716-737.
- Perreault, Tom. 2007. "De la guerra del agua a la guerra del gas: gobernabilidad de recursos, neoliberalismo, y protesta popular en Bolivia," In *Depués de las Guerras del Agua en Bolivia*, Carlos Crespo and Susan Spronk, eds., La Paz, Plural Editores, pp. 147-182.
- Peters, Guy. 2003. *El Nuevo Institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 254 p.
- Philip George. 1982. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge: Cambridge University Press, 604 p.
- Pierson Paul. 1994. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective". Unpublished paper: 1-39.
- Pierson Paul y Theda Skocpol. 2008. 1993. "Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 1: 7-38.
- Pierre, Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press, 230 p.
- Pinto, Queiroz. 2007. *Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos: el caso de Brasil*. OLADE: CIDA: University of Calgary.
- 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.
- Polet, Francois. 2008. "Introducción". Stefanoni, Pablo. "La 'indianización' del nacionalismo o la refundación permanente de Bolivia". Svampa, Maristella. "Entre el despliegue de la matriz comunitaria y la actualización de lo nacional-popular".
- Rada Soliz, Andrés. 2003. "El Poder detrás del gas". En *Revista de Debate Jurídico y social: Gas para todos los bolivianos* No. 7. La Paz. Pp. 87-91.
- Rayner, Jeremy. 2009. "Understanding policy change as a historical problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 1: 83-96.

- Rivero, Wigberto. 2002. *Indígenas y campesinos en las elecciones: el poder de la Bolivia emergente*. Opiniones y Análisis, número 60. 11-40.
- Roberts, Paul. 2004. *El fin del petróleo*. Barcelona: Ediciones B. S.A.
- Rocha Monroy, Ramón. 2009. “Privatización y Capitalización”, Sección análisis y opinión 24 de noviembre de 2009. Disponible en <http://www.hidrocarburosbolivia.com/noticias-archivadas/240-analisisyopinion-archivado/analisisyopinion-01-07-2009-01-01-2010/23493-privatizacion-y-capitalizacion.html>
- Rojey, Alexandre. 2008. *Énergie & climat: réussir la transition énergétique*. Paris: Ediciones Technip.
- Rhodes, Rod. 1997. *The new governance: governing without government*. Political Studies 44: 652-667.
- Rosell, Juan. 2007. *Y después del petróleo qué? Luces y sombras del futuro energético mundial*. Barcelona: Deusto. 269p.
- Rosen, Louis y Glasser, Robert. 1992. *Climate change and Energy Policy*. New York: American Institute of Physics. 1992. xi, 554 p.
- 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.
- Ross, Michael. 2007. “How Mineral-Rich States Can Reduce Inequality”. En: *Escaping the resource curse*, Macartan Humphreys; Jeffrey D. Sachs; Joseph E. Stiglitz editors: 237-255. New York: Columbia University Press.
- Rosser, Andrew. 2006. *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. Working Paper No 268. England: Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton.
- Ruiz-Caro, Ariela. 2002. “El proceso de privatizaciones en el Perú 1991-2002”. En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago de Chile: CEPAL: ILPES.
- 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.

- Sanders, David. 1995. "Behaviouralism". En Marsh, David y Gerry Stocker ed. *Theory and Methods in Political Science*. Pp 45-64. New York: Palgrave MacMillan.
- Salamon Lester M. Ed. 2005. *The Tools of the Government: a Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Simon Herbert. 1944. "Decision making and administrative organization". *Public administration Review*, 4 1:16-30.
- Simon Herbert. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning". "Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of and by James G. March" *Organization Science*, 2 1: 125-134.
- Skocpol Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En: P. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol Ed., *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-35.
- Smith, Anthony. 2010. *Nationalism: theory, ideology and history*. Malden: Polity Press. 209 p.
- Schuldt, Jürgen. 2005. *¿Somos pobres porque somos ricos?, Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial Congreso del Perú.
- Schuldt, Jürgen y Alberto Acosta. 2009. "Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?". En: *Extractivismo, Política y Sociedad*, pp.9-40, Quito: Cuadernos de Capacitación y Centro Latinoamericano de Ecología Social, editores. CAAP y CLAES.
- Stefanoni, Pablo. 2010. La "indianización" del nacionalismo o la refundación permanente de Bolivia. En: *La bolivia de Evo: ¿democrática, indigenista y socialista?* Madrid: Popular. p. 31-54
- Soria, Carlos. 2004. Camisea: ¿por qué cuesta tanto el gas barato? En *Íconos, Revista de Ciencias Sociales N° 21*, 47-55. Quito: FLACSO.
- Surel, Yves. 2000. "The role of cognitive and normative frames in policy-making". En *Journal of European Public Policy* 7;4, october, 495-512.
- Stokes, Susan. 2002. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Tanaka, M. 2001. "¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980". En *Lecciones del final del fujimorismo, la*

- legitimidad presidencial y la acción política*. Jane Marcus Delgado y Martin Tanaka ed. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín 2005a. “El regreso del Estado y los desafíos de la democracia”. En *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, editado por Víctor Vich, 91-110, Lima: IEP.
- Tanaka, Martín. 2005b. *Democracia sin partidos Perú 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 143.
- Tanaka, Martín. 2009. “Introducción”. En *La nueva coyuntura crítica de los países andinos*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Touzet, Pedro. 2007. *Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos: el caso de Perú*. OLADE: CIDA: University of Calgary.
- Ward, Halina. 2009. *Resource nationalism and sustainable development: a primer a key issues*. London: IIED.
- Valencia, Fabián y Fabián Bornhorst. 2009. Bolivia: Selected Issues. Washington: International Monetary Fund
- Van Cott Donna Lee. 2005. “Introduction: toward a comprehensive theory of ethnic party formation and performance”. En: *From Movements to parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vásquez, Enrique. 2000. *Estrategias del poder: grupos económicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 511.
- Velasco, Susan. 2005. “Victor Paz: el decreto es coyuntural, pero puede que dure”. En sección *Economía*, periódico La Prensa. La Paz. Disponible en <http://www.naomiklein.org/shock-doctrine/resources/part3/chapter7/decretocoyuntural>
- Velasco, Susan. 2011. *La nacionalización pactada: una nueva forma de gobernanza sobre el gas boliviano*. Quito: FLACSO-Abya Yala.
- Vergara, Alberto. 2012. “Alternancia sin alternativa: ¿un año de Humala o veinte años de un sistema?”. En *Revista argumentos: la gran continuación*. Lima.
- Vich, Víctor. 2005. *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.
- Villegas Quiroga, Carlos. 2004. *Privatización de la industria Petrolera en Bolivia: Trayectoria y Efectos Tributarios*. La Paz, Plural Editores.

- Webber, Jeffery. 2013. "From left-indigenous insurrection to reconstituted neoliberalism in Bolivia: political economy, indigenous liberation, and class struggle 2000-2011." En *The New Latin American Left: the cracks in the empire*, Jeffery Webber y Barry Carr, pp. 149-190.
- Williamson, John. 1990. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México, D.F.: Ediciones Gernika. 132p.
- Williamson, Olivier. 1989. "Transaction cost economics", *Handbook of Industrial Organization*, vol 1, ed. by Schmalensee and Willig, Elsevier Science Publishers, pp. 136-182.
- Wise, Carol. 2010. "Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú". Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico.
- Wirsing, Robert G. 2012. *Baloch Nationalism and the Geopolitics of Energy Resources: The Changing Context of Separatism in Pakistan*. Londres: Lulu.com. 62 p.
- Yashar, Deborah J. 1998. "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America". En *Comparative Politics*, 31, número 1. Págs. 23-42.
- Yashar, Deborah. 2008. "Política indígena en los países andinos: patrones cambiantes de reconocimiento, reforma y representación". En *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro editores. Traducción de Horacio Pons. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Yergin, Daniel. 1992. *La historia del petróleo*. Buenos Aires: Vergara.
- Yergin, Daniel. 2005. "Energy Security and Markets". En *Energy and Security Toward a New Foreign Policy Strategy*. United States: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Yergin, Daniel. 2009. "Energy USA: A world of change". En *Living Energy Issues 2, USA*.
- 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.
- Zavaleta Mercado, René. 1986. "Prólogo". En *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo Veintiuno: pp. 9-18.

Instrumentos legales

Bolivia

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.

DS 0086, concede a YPFB el rango de Empresa Pública Nacional Estratégica”, promulgado el 18 de abril de 2009.

DS 0676, modificación del DS 29130, amplía áreas para YPFB, promulgado el 20 de octubre de 2010.

DS 0863, aprueba aumento escala salarial en YPFB, promulgado el 1 de mayo de 2011.

DS 21060, aprueba la Nueva Política Económica de Bolivia, 29 de agosto de 1985.

DS 24806, crea el modelo de contrato de riesgo compartido *joint venture* entre YPFB y las empresas petroleras privadas, 4 de agosto de 1997.

DS 27449, establece el marco para el Referéndum vinculante sobre la política energética del país, 13 de abril de 2004.

DS 27507, aprueba el Referéndum vinculante sobre la política energética del país. Bolivia, 19 de mayo de 2004.

DS 28701, Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos “Héroes del Chaco”, promulgado el 1 de mayo de 2006.

DS 29130, Reglamento de Áreas Reservadas para YPFB, promulgado el 13 de mayo de 2007.

DS 29226, modificación del DS 29130, amplía áreas para YPFB, promulgado el 9 de agosto de 2007.

DS 29272, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, promulgado el 12 de septiembre de 2007.

DS 29371, modificación del DS 29130, promulgado el 12 de diciembre de 2007.

DS 1203, modificación del DS 29130, amplía áreas para YPFB, promulgado el 18 de abril de 2012.

DS 2549, modificación del DS 29130, amplía áreas para YPFB, promulgado el 14 de octubre de 2015.

DS 29507, Marco normativo para la YPFB Corporativa, promulgado el 9 de abril de 2008.

DS 29189, creación de Petroandina, promulgado el 11 de julio de 2007. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

DS 29217, modificación de la creación de Petroandina, promulgado el 2 de agosto de 2007. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Ley 1689 de Hidrocarburos, 30 de abril de 1996.

Ley 1544 de Capitalización, 21 de marzo de 1994.

Ley 1731, modifica la Ley 843 de Reforma tributaria y la Ley 1689 de Hidrocarburos, 25 de noviembre de 1996.

Perú

CPE, Constitución Política del Estado 1993.

DS 017-2003 EM, adiciona metodologías para determinar la Regalía en los Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos al artículo 5° del Reglamento aprobado por D.S. 049-93-EM. 28-V-2003.

El DS 117/2014 2004 aprueba el Reglamento de Organización y Funciones ROF del MEF, mientras que el DS 221/2016 2016 establece algunas modificaciones.

DS 041-2014-EF 2014, que regula la conformación del Equipo Especializado del Ministerio de Economía y Finanzas para el seguimiento de inversiones. Lima: Periódico El Peruano.

DL 674, Ley de promoción privada de las empresas del Estado, del 27 de septiembre de 1991.

Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, del 19 de agosto de 1993.

Ley 27133, Ley de Promoción de Desarrollo de la industria del gas natural, de 1999.

Ley 27377, Ley de Actualización en Hidrocarburos, del 6 de diciembre de 2000.

Ley 27506, Ley del Canon, 9 de julio de 2001.

Ley 28077, Ley que modifica la Ley del Canon, septiembre de 2003.

Ley 28322, Ley que modifica la Ley 28077 del Canon, 2004

Ley 28552, que modifica la Ley 27133 de Promoción de Desarrollo de la industria del gas natural, del 17 de junio de 2005.

Ley 30056 2013, ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. Lima: Periódico El Peruano.

Ley 30114 2013, aprueba el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014, promulgado el 30 de noviembre de 2013. Lima: Periódico El Peruano.

Documentos

BCB, Banco Central de Bolivia 1986. *Memoria Anual 1986*. La Paz: BCB.

BCRP, Banco Central de Reserva de Perú 1986. *Memoria Anual 1986*. Lima: BCRP.

BM Banco Mundial 2008. *Base de datos de acceso libre, indicadores energía y minería*.

Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador>

BP British Petroleum 2009. *Statistical Review of World Energy*. London: BP, 48p.

Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros del Congreso Peruano 2002.

Balance de la Inversión Privada y la Privatización 1990-2001: objetivos/resultados, Javier Diez Canseco Cisneros compilador. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, Serie Documentos Parlamentarios.

Comité de Defensa del Patrimonio Nacional Bolivia, Manifiesto a la opinión pública, 1996.

Confiep, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales de Perú 2011. *Declaración*

“por un país con crecimiento e inclusión social”. Lima: Confiep. Disponible en Fuente: confiep, declaración, 2011: disponible en

<http://www.confiep.org.pe/articulos/comunicaciones/declaracion-por-un-pais-con-crecimiento-e-inclusion-social>

Comisión de la Verdad y la Reconciliación 2003. Informe Final, “Factores que hicieron posible la violencia”. En Segunda Parte. Tomo VIII: Lima. Disponible en

<http://cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/SEGUNDA%20PARTE/1.Explicando%20el%20conflicto%20armado%20interno/1.EXPLICANDO%20CONFLICTO%20ARMADO%20INTERNO.pdf>

Comisión de la Verdad y la Reconciliación. 2003. Informe Final, “Conclusiones generales”. En Tercera Parte. Tomo VIII: Lima. Disponible en

<http://cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/CONCLUSIONES%20GENERALES.pdf>

- COPRI Comisión de Promoción de la Inversión Privada. 1993: «La privatización en el Perú: un proceso en marcha», Copri, Lima, diciembre de 1993, p. 8.
- Consejo Nacional de Competitividad CNC 2014. *Agenda de Competitividad 2014-2018*. Lima: CNC. Disponible en https://isid.unido.org/files/Peru/CNC_Agenda_de_Competitividad_2014-2018pdf.pdf
- CNE Corte Nacional Electoral 2005, Resultados Elecciones generales. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Bolivia/pres05.html>
- Gana Perú, Programa campaña “Ollanta presidente 2011-2016 segunda vuelta”, 2011.
- Humala, Ollanta 2011. Programa de Gobierno “La Gran Transformación”, 2011-2016. Lima.
- IEA International Energy Agency 1997-2009. *Energy Balances of Non-OECD Countries*. Paris: OECD-IEA, 490 p.
- MEF, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú 2005. *Plan Nacional de Competitividad: Buscando la inserción exitosa del Perú en el mercado global*. Lima: MEF. Disponible en https://www.mef.gob.pe/competitiv/documentos/Plan_Nacional_de_Competitividad_Documento_Plan.pdf
- MEF, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú 2010. *Estadísticas 2010*. Lima Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEFP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Bolivia. 2009. *Memoria Fiscal 2009*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- MEFP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Bolivia. 2010. *Memoria Fiscal 2009*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- MEFP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Bolivia. 2016. *Memoria Fiscal 2009*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- MIDIS, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 2011. *Memoria institucional 2011-2016: resultados que se sienten*. Lima: Midis. Disponible en http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/MEMORIA_INSTITUCIONAL_MIDIS.pdf
- MINEM, Ministerio de Energía y Minas de Perú. 2001. *Revista en Cifras*. Lima.
- MINEM, Ministerio de Energía y Minas de Perú. 2002. *Reporte estadístico 2001*. Lima.
- MINEM, Ministerio de Energía y Minas de Perú. 2005. *Reporte estadístico 2005*. Lima.
- MINEM, Ministerio de Energía y Minas de Perú. 2011. *Reporte estadístico 2011*. Lima.

- MINEM, Ministerio de Energía y Minas de Perú. 2016. *Reporte estadístico 2016*. Lima.
- MIPRO, Ministerio de la Producción. 2013. Plataforma de Emprendedor Peruano. Disponible en <http://www.emprendedorperuano.pe/>
- Morales, Evo. 2005. Programa de Gobierno: Bolivia Digna, Soberana, Democrática y Productiva para Vivir Bien. La Paz.
- Petroperú, Petróleos de Perú. 2010. *Estadística petrolera 2010*. Lima. Disponible en <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/3b892046-d49b-4f27-93f0-ecaa58551943/Estadistica%2B2010+mod.pdf?MOD=AJPERES&estadistica%202010>
- Petroperú. 2012. “Comunicado de prensa institucional”. Disponible en <http://www.petroperu.com.pe/portalweb/Main.asp?Seccion=3&IdItem=285>
- Petroperú e Hydrocarbon Exploration PLC 2011. “contrato de exploración y explotación del Lote 183”. Disponible en <ftp://ftp.perupetro.com.pe/LOTE%20183/L%20183.pdf>
- Sánchez de Lozada, Gonzalo. 1993. “Plan de Todos”. Programa de Gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR. La Paz.
- SNMPE, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú. 2011. *Memoria Anual 2011*. Lima.
- SNMPE, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú. 2012. *Memoria Anual 2012*. Lima.
- SNMPE, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú. 2013. *Memoria Anual 2013*. Lima.
- SNMPE, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú. 2014. *Memoria Anual 2014*. Lima.
- SNMPE, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú. 2015. *Memoria Anual 2015*. Lima.
- SNMPE, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú. 2016. *Memoria Anual 2016*. Lima.
- 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.

Fotografías

Centro de Medios Independientes Sucre, 10 de septiembre de 2003. Disponible en <http://sucre.indymedia.org/es/2003/09/2459.shtml>

Centro de Medios Independientes Sucre, 6 de octubre de 2003. Disponible en <http://sucre.indymedia.org/es/2003/10/2988.shtml>

Fuente: Centro de Medios Independientes Sucre, 3 de octubre de 2003. Disponible en <http://sucre.indymedia.org/es/2003/10/2871.shtml>

Centro de Medios Independientes Sucre, 3 de octubre. Disponible en <http://sucre.indymedia.org/es/2003/10/2862.shtml>

Material Hemerográfico

La Razón (2005). “Ejecutivo inicia proceso de negociación con petroleras”, Sección Economía, 7 de octubre de 2005. Disponible en <http://www.bolivia.com/noticias/Autonoticias/DetalleNoticia29179.asp>

Los Tiempos (2008). “Entel y tres petroleras nacionalizadas por Evo”, sección nacional, 2 de mayo de 2008. Disponible en http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20080502/entel-y-tres-petroleras-nacionalizadas-por-evo_8579_11551.html

Opinión (2013), “Chávez, el amigo y hermano mayor incondicional de Evo”, sección informe especial, 10 de marzo de 2013. Disponible en http://www.opinion.com.bo/opinion/informe_especial/2013/0310/suplementos.php?id=380

- Presencia (1995). “Manifestación a la Nación”, sección política, 27 de junio de 1995.
- Electricidad (2007). “(Bolivia) Refinerías: Bolivia paga cuota y YPF Refinación toma control”. Revista digital, disponible en: <http://www.revistaei.cl/2007/06/12/bolivia-refinerias-bolivia-paga-cuota-y-y-pfb-refinacion-toma-control/>
- Móldiz, Marco (2008). “Nacionalización de TR Holding duro golpe político y financiero a la oposición”, sección análisis y opinión, 10 de junio de 2008. Disponible en <http://www.hidrocarburosbolivia.com/noticias-archivadas/155-analisisyopinion-archivado/analisisyopinion-01-01-2008-01-07-2008/5208-nacionalizacie-tr-holdings-duro-golpe-polco-y-financiero-a-oposici.html>
- Quijandría, Jaime (2012). “¿Fortaleciendo a Petroperú?”. Disponible en <http://www.esan.edu.pe/conexion/bloggers/energia-y-desarrollo/2012/01/fortaleciendo-a-petroperu/>
- Quijandría, Jaime (2013). “La privatización de Petroperú”. Disponible en <http://www.esan.edu.pe/conexion/bloggers/energia-y-desarrollo/2013/12/privatizacion-petroperu-jaime-quijsandria/>

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).
- Durand, Francisco. Investigador de la Universidad Católica de Perú (PUCP) en 2016.