

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Políticas Públicas

Soberanía y rendición de cuentas públicas. El costo democrático de la recuperación de los recursos naturales: el caso de la Política Pública hidrocarburífera boliviana entre el 2006-2018

Cesar Augusto Orión Camacho Soliz

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Lorenzo Pellegrini y Susan Velasco Rina

Quito, junio de 2019

## **Dedicatoria**

A mis padres: Willy Camacho Flores, por transmitirme sus experiencias y conocimientos en un debate padre e hijo, a mi madre Lidia Soliz Molina, por su amor y reflexiones al corazón, a Keklhin Bazán, por acompañarme en los sinuosos y raros caminos de la vida.

A mis hermanos y hermanas: Percy, Claudia, Rosalía, Rene, por aguantar y escuchar mis reflexiones sociológicas y momentos de debate sobre los hidrocarburos y el papel para la política y economía nacional.

Y sobre todo a la FLACSO Ecuador por confiar en mi capacidad.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	IX
<b>Introducción</b> .....	1
1. Maldición de recursos, nacionalismo de recursos y su impacto en el desarrollo institucional .....	3
2. Transformación del Estado.....	5
3. Rendición de cuentas públicas.....	6
4. Problematización y pregunta de investigación.....	8
<b>Capítulo 1</b> .....	11
<b>Un enfoque neo institucionalista del diseño de la política</b> .....	11
1. Diseño de políticas ¿Qué es el diseño de la política?.....	12
2. Operacionalización del marco analítico o un mecanismo causal teórico que liga soberanía de recursos y rendición de cuentas .....	13
4. Seguimiento de procesos de prueba de teoría .....	17
5. Condiciones necesarias y suficientes .....	19
6. Lógica Bayesiana .....	20
6.1. Definición de confianza.....	20
7. Diseño de test .....	21
7.1. Instrumentos de política como observaciones empíricas .....	21
8. Selección de caso .....	23
<b>Capítulo 2</b> .....	25
<b>Explicando el mecanismo causal</b> .....	25
1. Conceptualización .....	25
2. Manifestaciones observables .....	25
3. Entidades, conceptualización, hipótesis y test empíricos.....	26
4. Puesta en agenda; El objetivo de soberanía de recursos naturales (Detonante) .....	27
4.1. Hipótesis.....	30
4.2. Test empírico.....	30
5. Formulación. Política petrolera basada en el nacionalismo extractivo (Entidad A):.....	31
5.1. Hipótesis.....	33
5.2. Operacionalización.....	33
5.3. Test empírico.....	33
6. Coordinación interinstitucional .....	34
6.1. Hipótesis.....	36
6.2. Operacionalización.....	36

6.3. Test empírico.....	37
7. Interacciones políticas (Entidad C).....	37
7.1. Hipótesis.....	40
7.2. Operacionalización.....	40
7.3. Test empírico.....	40
8. Resultado de la Política (Nueva política dificulta la rendición de cuentas públicas) .....	41
9. Capacidad de sanción .....	44
9.1. Hipótesis.....	44
9.2. Operacionalización.....	44
9.3. Test empírico.....	45
10. Selección de caso .....	45
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>49</b>
<b>Test empíricos definidos por entidad.....</b>	<b>49</b>
1. Bolivia y la maldición de recursos.....	49
2. Temporalidad del mecanismo.....	53
3. Evidencias por entidad .....	54
4. Puesta en agenda .....	54
a) Nodalidad.....	55
b) Autoridad .....	55
c) Tesoro .....	56
d) Organización.....	57
5. Formulación .....	59
a) Nodalidad.....	59
b) Autoridad .....	60
c) Tesoro .....	62
d) Organización.....	63
6. Coordinación Interinstitucional (B).....	65
a) Nodalidad.....	66
b) Autoridad .....	67
c) Tesoro .....	68
d) Organización.....	70
7. Interacción política (c).....	72
a) Nodalidad.....	74
b) Autoridad .....	75
c) Tesoro .....	76

d) Organización .....	76
8. Resultado (O) .....	78
a) Rendición de cuentas horizontal .....	79
b) Rendición de cuentas social .....	80
c) Transparencia .....	81
d) Sanción .....	82
9. Formalización Bayesiana por Entidad .....	83
<b>Conclusiones</b> .....	<b>87</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>90</b>
<b>Lista de referencias</b> .....	<b>92</b>

## Tablas

Tabla 1.1. Selección de casos T y O.....	24
Tabla 1.2. Mecanismo Causal que liga soberanía con déficit de rendición de cuentas públicas .....	24
Tabla 2.1. Hipótesis (h) e Hipótesis negativa (~h) por entidad .....	26
Tabla 2.2. Renacionalización y alcances.....	29
Tabla 2.3. Selección de casos en función a T y O .....	46
Tabla 2.4. Test empíricos para obtener las evidencias según la hipótesis .....	47
Tabla 2.5. Test empíricos para la hipótesis de resultado de político .....	48
Tabla 3.1. Representación del sector de Hidrocarburos en las exportaciones bolivianas 2007-2018	50
Tabla 3.2. Estructura del PIB Bolivia por sectores.....	51
Tabla 3.3. Resumen de evidencias por entidad Detonante la puesta en agenda de Soberanía de Hidrocarburos .....	58
Tabla 3.4. Tipo de régimen de contrato .....	61
Tabla 3.5. Cambios en la carga fiscal según los cambios en la asignación presupuestaria .....	62
Tabla 3.6. Sistema de distribución de la carga fiscal según Ley 3058 .....	63
Tabla 3.7. Resumen de evidencias por entidad Formulación (A) de la política basada en el nacionalismo extractivo.....	64
Tabla 3.8. Resumen de evidencias por entidad Coordinación Interinstitucional (B) de la política basada en el nacionalismo extractivo .....	71
Tabla 3.9. Presidentes en YPFB .....	74
Tabla 3.10. Resumen de evidencias por entidad Coordinación Interinstitucional (B) de la política basada en el nacionalismo extractivo .....	78
Tabla 3.11. Resumen de evidencias por entidad Coordinación Interinstitucional (B) de la política basada en el nacionalismo extractivo .....	82
Tabla 3.12. Formalización bayesiana por entidad Detonante (T) .....	84
Tabla 3.13. Formalización bayesiana por entidad Formulación (A) .....	84
Tabla 3.14. Formalización bayesiana por entidad Coordinación Interinstitucional (B) .....	85
Tabla 3.15. Formalización bayesiana por entidad Interacciones políticas (C).....	85
Tabla 3.16. Formalización bayesiana por entidad Resultado (O) .....	86

## Ilustraciones

Ilustración 3.1. Precio del barril de petróleo y representación del sector de hidrocarburos en el total de las exportaciones de Bolivia 2007-2018 .....	51
---	----

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Cesar Augusto Orion Camacho Solíz, autor de la tesis titulada: Soberanía y rendición de cuentas públicas. El costo democrático de la recuperación de los recursos naturales: Cao de la Política Pública hidrocarburífera boliviana entre el 2006-2018, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas 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 ED), para que ésta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2019



---

Cesar Augusto Orion Camacho Soliz

## **Resumen**

Esta investigación analiza la política pública boliviana de hidrocarburos entre el periodo de 2006 al 2018, a partir del marco analítico del diseño de políticas, y los postulados metodológicos del rastreo de procesos. Se identifica un mecanismo causal para explicar por qué la recuperación soberana de los recursos naturales, genera un déficit de responsabilidad pública, en el sector petrolero y/o de hidrocarburos. El mecanismo incluye, el análisis de la adopción de un nuevo objetivo de política (puesta en agenda), la descripción de los nuevos medios de política (formulación), su adaptación a las reglas existentes (cambio institucional) y la forma en que se calibran y combinan los instrumentos en la implementación (interacción política), para generar el resultado previsto. Por último, cada parte del mecanismo causal está respaldado por evidencias empíricas obtenidas mediante la identificación de instrumentos de política, organizados en un protocolo de investigación bajo la tipología NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) con la finalidad de dar validez externa e interna a nuestras hipótesis.

Para darle validez a estas pruebas empíricas corremos los resultados desde el uso formalizado del rastreo de procesos aplicando los principios de la lógica Bayesiana. La política considerada es seleccionada mediante un proceso metodológico de selección de caso entre causa esperada y resultado previsto.

## **Agradecimientos**

Agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por haber confiado en mi propuesta y permitirme cursar la maestría durante 2 años en la ciudad de Quito-Ecuador.

A la gente de Ecuador y su calidad acogida en el tiempo en el que fui estudiante.

## Introducción

La discusión en torno a los recursos naturales y su papel en el desarrollo de los países, es inseparable de la “paradoja de la abundancia”, que hace referencia a que los países ricos en recursos naturales, pese a obtener importantes ingresos económicos, no han logrado establecer las bases para su desarrollo y experimentan situaciones de pobreza (Schultz 2005). En otras palabras, los países ricos en recursos naturales, presentan tendencias a experimentar graves problemas económicos y sociales como consecuencia de poseer, explotar y exportar materias primas (Auty 2007; Gylfason 1999; Ross 1999; Sachs y Warner 2001).

Sin embargo, la existencia “per se” de recursos, no impacta en esta condición, por ello se debe diferenciar entre: a) dependencia; la ausencia de otras fuentes de ingreso, b) la renta de los recursos naturales; el descubrimiento inesperado de recursos naturales que incrementa el PIB, y c) la abundancia de recursos naturales, que es la presencia en grandes cantidades de un recurso (Willebald et al. 2015). En esta lógica, se considera como dependencia, cuando la explotación de un recurso constituye la fuente de divisas en un 50 % o más (Ross 1999), que a la larga deteriora los términos de intercambio dentro el sistema económico mundial, causando pobreza (Prebisch 1983).

Esta relación influenciará el debate político al interior de los países de vocación primaria exportadora, articulando y condensando un número importante de propuestas y grupos, en relación a la mejor utilización de los recursos naturales (Gudynas 2012). La capacidad de articulación de estas propuestas y la unificación en agendas sociales nacionales, terminaran impulsando un proceso de decisión e implementación de políticas de orden nacionalista que reivindicarán la soberanía estatal en torno a los recursos naturales (Haslam y Heidrich 2016; Bruckman 2013; Agnew y Ulrich 2010; Zibechi 2012; Fontaine 2017; Velasco 2015; Alagiri 1991) como estrategia para el desarrollo, y crítica directa a los procesos de privatización<sup>1</sup> de la cadena extractiva, que experimentaron los Estados desde la implementación de políticas orden neoliberal en la década de los 90 (Gandarillas y Rodríguez 2008).

---

<sup>1</sup> Se llama privatización del sector extractivo, a los hechos y el conjunto de reformas inspiradas en el modelo económico neoliberal (Ramos 1997) que supusieron la pérdida de la soberanía estatal en la cadena productiva extractiva, que implicó la integración de los países al mercado mundial mediante la implementación de políticas a favor de una mayor libertad del mercado, bajo asesoramiento internacional (Jessop 2010).

Esta crítica, sugiere, que los Estados en este proceso fueron sometidos a una serie de presiones ejercidas por las reglas de comercio global que afectaron su capacidad de hacer prevalecer su soberanía sobre los recursos naturales estratégicos (Rodas et al. 2013), imposibilitando maximizar su contribución al desarrollo (Cotarelo 2006; Prada 2008; Altomonte 2016; Sabatini y Sepúlveda 1997; Zibechi 2012). Por tanto, la recuperación soberana sobre los recursos naturales, constituye un correlato político e ideológico para el desarrollo social impulsado por el Estado y un polo articulador de diferentes grupos y opciones políticas en la región.

En una clasificación conceptual, este debate puede interpretarse como una demanda por soberanía interna en cuanto refiere al fortalecimiento de “estructuras de autoridad dentro de los Estados, y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento” (Krasner 2001) mediante el incremento de las rentas extractivas desde un mejor control del sector (Haslam y Heidrich 2016). Esto implica cuestionar las reglas del comercio mundial, replanteando las diferentes modalidades de globalización que están dispuestos a aceptar los gobiernos para insertarse al mercado mundial (Jessop 2010, 15) y el establecimiento de gobiernos anti-sistémicos.

Como propuesta política, retoma la discusión en torno a la autonomía relativa del Estado, y el posicionamiento e importancia de este precepto para garantizar la fortaleza institucional necesaria para el desarrollo. En otras palabras, la construcción soberana retoma la cuestión del papel que debe asumir el Estado, en relación al contexto interno y externo, así como la capacidad de controlar el orden interno garantizando la existencia de organizaciones que permitan diseñar e implementar sus políticas propias (Sckopol 1982) para asegurar el cumplimiento de los intereses colectivos en la formulación de las políticas públicas (Streeck y Schmitter 1991, 236).

Bajo la discusión, también se revaloriza el papel de las instituciones en el ordenamiento político y económico, fortaleciendo las capacidades del Estado con un incremento de su autonomía normativa y de la regulación económica (Haslam y Heidrich 2016) desde formas y tipos institucionales jerárquicas (Pierre y Peters 2000). Las teorías neo institucionales, al enfocar a las instituciones como centro importante del proceso de la política (Fontaine 2015), son útiles para analizar el proceso en el que los gobiernos fortalecen la institucionalidad para

el cumplimiento de derechos soberanos y que al hacerlo establecen una forma de resistencia al acatamiento de las decisiones globales (Giddens 1991).

El nacionalismo extractivo, debe ser entendido por tanto como la política de recuperación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos petroleros por parte del Estado, pero tampoco es un producto de esta nueva época. En el transcurso del siglo XX las primeras políticas petroleras sustentadas en lógicas liberales, generaron un fuerte rechazo que devino en el desarrollo de expropiaciones petroleras en “Bolivia y México, en los años 1937 y 1938, respectivamente, y la creación de las estatales YPF y PEMEX” (Marica 2001). Esto hace que los gobiernos latinoamericanos tengan experiencia en el establecimiento de instrumentos de características nacionalistas en torno a la administración de los recursos extractivos y el imaginario construido en torno a este postulado (Pellegrini 2018).

### **1. Maldición de recursos, nacionalismo de recursos y su impacto en el desarrollo institucional**

La aproximación a la política extractiva, bajo el denominativo de maldición de recursos, es consecuencia de las coincidencias presentes entre la relación, bajo desarrollo institucional, y vocación primario exportadora, que permite establecer una fórmula para explicar el bajo desempeño económico de los países productores de materias primas (Fontaine et al. 2017) que además reportan una dependencia de estos ingresos para la obtención de divisas (Ross 1999). Por otra parte, se considera que esta relación no reside en la dotación de recursos como tal, sino por la existencia de intereses e ideas contrapuestas sobre el alcance y el destino final de las rentas extractivas (Fontaine et al. 2017, 4) que afecta la capacidad de reproducción del régimen político.

En Latinoamérica, los recursos sobre los que se trabajó esta relación, son las exportaciones mineras, petroleras y agroindustriales (Bebbington 2009; Von Hesse et al. 2011; Bisang 2011). Estos estudios, abordan aspectos como su administración, tanto a favor de una mayor liberalización para garantizar la inversión privada (Sinnott et al. 2010), una administración de carácter estatal con fines redistributivos (Gudynas 2009), y la conformación de alianzas público privadas con fines operativos (Miguez et al. 2010).

La situación de la administración de los recursos naturales, impactará en la capacidad de éxito de la implementación de las políticas. En este marco, los recursos de gas y petróleo, a

diferencia de los otros recursos, tiene una notoria importancia en cuanto se asocian con la potencialidad para el desarrollo industrial de los países, dadas sus propiedades químicas y la importancia para la matriz productiva energética (Anaya 2015), por tanto, los resultados que se obtenga del sector, permitirán financiar otras políticas públicas, por lo que la historia del petróleo y su régimen fiscal, puede constituirse en una variable explicativa para la configuración y los sucesos políticos en América Latina (Philip 1982).

Las ideas e intereses contrapuestos en torno a la administración que emergen de este proceso, inciden directamente en la organización y planificación operativa, estratégica y normativa de los Estados, por tal razón, el “nacionalismo de recursos” es en este contexto una forma de aprovechar y maximizar los ingresos públicos mediante “la afirmación del control estratégico del Estado y la mejora de los efectos de desarrollo de la actividad extractiva” (Haslam y Heidrich en Fontaine 2017, 7). Sin embargo, el nacionalismo de recursos y las características que asume en ciertos contextos institucionales, lleva a asumir su presencia como una variable explicativa para el débil desarrollo económico de los países de vocación extractiva.

Los ingresos por concepto de rentas y regalías, tienen efectos negativos sobre el desarrollo y democracia, cuando ocurren en un contexto de instituciones débiles o inestables (Fontaine 2017, 4), ya que las rentas y recursos captados por esta política, benefician al titular a un grado que atenta con los postulados democráticos y los órganos de control, dada la hiperpresidencialización y el fortalecimiento de las lógicas de democracia delegativas (O’donnell 1991).

Se puede señalar que la política en Latinoamérica está condicionada por la capacidad de control y administración de las materias primas, y es en función de esta condición que se ha producido una disputa por la repartición de su excedente, con fuerte influencia sobre las formas de organización y estructuras de control dentro los Estados (Collier 2010). Venezuela, Ecuador y Bolivia son los casos que sobresalen para ver la emergencia de este proceso bajo la forma de un “neonacionalismo petrolero andino” (Fontaine 2008), pero también, este proceso a diferencia de los acaecidos en el siglo XX se mueve en un nuevo contexto, donde la participación sobresale como paradigma emergente y de un cambio en la naturaleza del Estado que se hacen en un contexto de democratización y ciudadanización, como nunca antes en Latinoamérica, que exige no solo un control Estatal de las rentas y recursos, sino que también una mayor transparencia y participación ciudadana en el sector (Fontaine et al. 2017).

## **2. Transformación del Estado**

El concepto de la triple descentración del Estado da cuenta de estas transformaciones y señala que, en la actualidad, el Estado Nacional tradicional, es afectado en el nivel nacional o hacia arriba por los organismos supra-regionales o internacionales, hacia abajo por los gobiernos regionales o locales y hacia afuera a partir de organizaciones no gubernamentales y alianzas internacionales (Pierre y Peters 2000). Esto implica la asignación de nuevos poderes estatales a escalas distintas de la nacional y también representa el cambio en la naturaleza y articulación del Estado con la sociedad civil bajo nuevas formas de coordinación, dirección o gobernanza (Howlett 2005; Kooiman 2005, 20). A su vez, esta transformación asume un cambio en las demandas democráticas, que se cruzó con la emergencia de la participación ciudadana como nuevo paradigma social y político (Fontaine 2015).

Si bien la rearticulación Estatal, en torno al incremento de su participación en el sector extractivo, implica la consolidación de un desarrollo impulsado por el Estado, el repertorio de estrategias que disponen los gobiernos para implementar esta rearticulación, supone una modificación en los mecanismos de dirección y control (Kooiman 2004). En la actualidad, implementar políticas parte por lograr un consenso mínimo entre los actores alrededor de la política, por lo que se esboza la gobernanza como un proceso de coordinación necesario para la implementación efectiva de la política (Kooiman 2004).

En el caso del nacionalismo de recursos, el sustrato nacionalista sobre la que se compone, hace que para su consolidación asuma una forma similar al del centralismo burocrático (Fontaine et al. 2017), en cuanto combina la dirección con los programas de intervención y distribución, de acuerdo con la definición del problema por la función estadística, los factores sociales y los objetivos de la política” (Pierre y Peters 2000), que puede entenderse como el establecimiento de un gobierno fuerte con influencia en todos los campos políticos.

En este caso, el Estado lidera la formulación de políticas reafirmando su papel como actor principal, mediante un estilo de política centrado en el Estado. Por otra parte, respecto a la naturaleza de los problemas, la reafirmación del Estado como actor central, implica que los problemas sean definidos en torno a objetivos políticos por parte del Gobierno, lo que implica que bajo el nacionalismo de recursos se otorgue a los Estados la capacidad de dirigir y definir los problemas y los cambios necesarios para asegurar que la política se cumpla.

Por último, este cambio en el rol del Estado, y su re significación conceptual bajo la forma gobierno, implica un resurgir de las instituciones al interior del sistema político, en cuanto, condicionan, en última instancia, las formas de proceder por parte de los tomadores de decisión (Fontaine 2015b). Su influencia es tal que sobre pasa la simple forma interés que se asumía como la variable explicativa del porqué del diseño de las políticas, ahora se reconoce la influencia de las instituciones en la consolidación de los procesos.

### **3. Rendición de cuentas públicas**

El surgimiento de los derechos ciudadanos, la participación y las demandas por un mayor control de los administradores del Estado, coincidió con la transformación de las instituciones estatales: “ascendente (a través de la globalización y los procesos de integración regional), descendente (a través de procesos de descentralización) y hacia afuera (a través de la politización de la sociedad civil)” (Pierre y Peters 2000, 110).

En este nuevo contexto el poder del Estado se ha transformado y al hacerlo se suman las exigencias a favor de una mayor responsabilidad y transparencia en sus acciones y sobre los funcionarios electos (Irvin 2004). Entonces, cuando se habla de rendición de cuentas se hace bajo una la doble dimensión de "responsabilidad" y "aplicación" (Schedler 1999) es decir, la capacidad de hacer pasible de sanción a los funcionarios y de poseer los espacios para castigar las conductas que no cumplan con las normas. En otras palabras, la responsabilidad pública implica que las personas que han sido confiados de poder y recursos deben rendir cuentas de lo que hacen con esa confianza periódicamente, para corregir o sancionar las conductas que dañen o abusen del poder y recursos confiados (Fontaine et al. 2017).

En el plano de las políticas extractivas, su relación con el fenómeno de la maldición de recursos, otorga un espacio para retomar el debate acerca de la necesidad de buenas instituciones para evitar caer en esta (Fontaine et al. 2017). También, se plantea como una forma de mejorar las instituciones de control en favor de garantizar una mejor administración del desarrollo dada la obtención de rentas y recursos, desde las políticas extractivas a favor del Estado. La inexistencia de estos controles se conoce como déficit en la rendición de cuentas públicas (Schedler 1999), sin embargo, el déficit es diferente según la naturaleza y el espacio donde no está presente.

Por ejemplo, se considera como déficit de rendición de cuentas horizontal, cuando un poder del Estado controla y se superpone a los otros poderes evitando la capacidad de control (O'donnell 2003). Déficit de responsabilidad social, a la inexistencia de formas de presión vertical no electoral, para que los sujetos justifiquen e informen sobre sus decisiones y se enfrenten a posibles sanciones cuando actúen de manera incorrecta o ilegal (Peruzzotti y Smulovitz 2002b) y déficit de transparencia cuando los gobiernos no generan canales de información para que la sociedad pueda fiscalizar y conocer los usos y el estado de la administración de los recursos confiados.

El reconocimiento de las diferentes formas de rendición de cuentas públicas y su déficit, ha permitido poder enfocar las maneras y procedimientos de los Estados en Latinoamérica y su papel para mejorar las políticas extractivas, en cuanto suponen un componente estratégico para una mayor responsabilidad y control (Fontaine et al. 2017). Por tanto, es necesario la presencia de buenas instituciones mediante “el fortalecimiento de los mecanismos de control y rendición de cuentas, con la finalidad de ampliar los modelos minimalistas o electorales de la democracia” (Isunza 2015, 11) y evitar que los ingresos se destinen en políticas intrascendentes o sean desviados en hechos de corrupción.

Empero, pese a la importancia de la participación y control social como un paradigma emergente al interior de los Estados, está claro, que no ha podido ser efectiva su inclusión dentro los procesos políticos en los gobiernos de la región. Uno de los causantes es que el proceso consume demasiado tiempo, y en muchos casos es económicamente costoso para los gobiernos (Irvin y Stansbury 2004). También, a menudo los actores sociales que desean más consultas, más responsabilidad y más capacidad de control, no cuentan con los recursos y las competencias suficientes para llevar a cabo estas tareas (Fung 2006), en consecuencia, se afectan los aportes de la participación en favor de la mejora de los procesos políticos (Fontaine et al. 2017).

Por tanto, “la razón por la cual los gobiernos se preocupan (o no), por otorgar mayores espacios para la participación y control social, exige más explicaciones” (Fontaine 2015b, 12), especialmente considerando la naturaleza irreversible de estos preceptos, que pueden traducirse “como un cambio de política para una mayor responsabilidad, que es comparable con la irreversibilidad de cambios previos como el reconocimiento de derechos y sufragio universal” (Fontaine 2015b, 9). Con tal razón, es necesario saber más acerca de cómo los

gobiernos enfrentan la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas efectivas que cuenten con el respaldo y la participación de actores no estatales, y a su vez, se creen mecanismos para que los funcionarios se responsabilicen por sus acciones y decisiones (Peruzzotti y Smuluvitz 2002).

#### **4. Problematicación y pregunta de investigación**

El debate acerca de la demanda de mayor soberanía, sobre el control de los recursos naturales, marca la agenda política de la región, estando presente en los debates políticos al interior de los Estados de vocación primario-exportadora. La decisión de los gobiernos por asumir una política nacionalista, implica la construcción discursiva que coloca al Estado como la piedra angular del desarrollo y por tanto, debe ser fortalecido mediante la captación de mayores ingresos y rentas.

En tal sentido, los procesos más radicales de demanda de soberanía, van a ser liderados por fuertes movimientos políticos, que, desde la movilización social, lograrán garantizar que la demanda de mayor control estatal del sector extractivo, sea reconocida en los textos constitucionales (Fontaine et al. 2017), y de ahí descender hasta la formulación de una política que garantice el control del Estado en el sector de hidrocarburos, este es el caso de Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela.

Empero, estos países, pese a lograr poner en agenda la problemática y emprender una política de orden soberana, van a presentar un déficit de rendición de cuentas (ver NRGÍ 2017)<sup>2</sup>. Por otra parte, otros gobiernos, de vocación primario-exportadora, van a optar por procesos moderados de ejercicio soberano, lo que implica una alianza público-privada y el control del sector mediante sistemas de regulación; Perú, México, asumen este modelo, sin embargo, a diferencia del primer grupo de países, estos van a presentar un cuadro más estable de rendición de cuentas (ver NRGÍ 2017).

---

<sup>2</sup> El Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI por sus siglas en inglés) es una organización sin ánimo de lucro, independiente, dedicada a mejorar la gobernanza de los países sobre sus recursos naturales (en particular petróleo, gas y minerales) para promover un desarrollo sostenible e inclusivo.<sup>1</sup> La sede del NRGÍ se encuentra en Nueva York.

La cuestión es; ¿por qué la recuperación soberana de los recursos naturales, en el caso de los países donde se expresó de manera radical desde un neo nacionalismo hidrocarburífero, presenta déficit en la rendición de cuentas públicas?

La hipótesis implica que el titular o ejecutivo se fortalece mediante la captación de rentas, que termina afectando la responsabilidad social, ya que la política se implementa mediante comando y control (Pierre y Peters 2000), también afecta a la separación de poder los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la "rendición horizontal de cuentas" (O'Donnell 1999), ya que el ejecutivo concentra el poder sobre el judicial y el legislativo y por último, afecta a la transparencia porque el gobierno controla la información y los grupos sociales a través de agencias especializadas.

Esta situación marca la necesidad de debate acerca de la situación democrática al interior de los Estados latinoamericanos, con la finalidad de garantizar el desarrollo de una democracia más profunda, que permita un desarrollo humano integral (PNUD 2002), que es inseparable del entendimiento de la nueva naturaleza del Estado y de la participación ciudadana y control social como paradigma emergente. Para ello, el análisis de política pública, puede permitir entender los procesos que acompañan a la degradación de las prácticas democráticas, ya que enfoca la lupa a las decisiones y acciones de los gobiernos, entendiéndolas como un producto del entorno institucional y la existencia de reglas formales e informales (Powell y Di Maggio 2012).

En relación a ello, se observa a la política pública como construcción política que puede ser evaluada por la eficacia para resolver los problemas, por lo que se debe observar si cumple con los objetivos que declara perseguir (Méndez 2010). Esta condición, hace que la política pública deba ser asumida como una variable dependiente del contexto político, económico y social, y por tanto, su materialización muestra los intereses en disputa y como estos influyen en la política pública al momento de su diseño y su implementación.

En el contexto actual, el Estado ya no puede actuar como lo hizo en el apogeo del Keynesianismo, o la industrialización por sustitución de importaciones (Jesop 2010; Prebish 1984), sin embargo, pese a estas restricciones y los cambios en la naturaleza de los Estados, en la región se sigue exigiendo que los Estados cumplan con la tarea de liderar el desarrollo y las agendas irresueltas de la sociedad (Evans 1996). Por lo que la relación entre expectativas

ideales y respaldo democrático, van caracterizar la manera de hacer política en los regímenes democráticos de la región (O’donnell 1991).

Este proceso se observará en función de los procesos políticos y sociales que desencadenaron un nuevo objetivo de política; “El de la recuperación de la soberanía de los recursos naturales” objetivo que se estableció como baluarte y agenda de lucha de los países de vocación primaria exportadora, en contra de las olas de privatización del sector extractivo, que lo consolidaron a un nivel normativo como una forma de cuestionamiento a la integración al mercado mundial.

Para observar con mayor detalle estas particulares, se utiliza el marco analítico del Diseño de Política, que, al sustentarse en la confluencia de instrumentos, puede permitir observar los compromisos cumplidos (Salomón 2000), con tal motivo, se identifica un mecanismo causal, para explicar la relación entre recuperación de la soberanía de los recursos naturales y déficit de responsabilidad pública en el sector de hidrocarburos.

El mecanismo, incluye el análisis de la adopción de nuevos medios de política (formulación), su adaptación a las reglas existentes (cambio institucional durante la implementación), la forma en que se calibran y combinan los instrumentos de política, lo que permite observar el resultado señalado. Por último, cada parte del mecanismo causal está respaldada por evidencia empírica de test empíricos organizados en un protocolo de investigación mediante la utilización de la tipología: Nolidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO) a partir de los instrumentos de políticas públicas, lo que le da validez externa e interna a la investigación.

Esta propuesta teórica y metodológica es la apuesta del grupo de investigación en Política Pública Comparada de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador) bajo la dirección del PhD. Guillaume Fontaine y PhD. Iván Narváez, y su apuesta por mejorar los procesos de análisis de la política pública y profundizar la democracia desde el fortalecimiento institucional como una forma de escapar a la maldición de recursos.

## Capítulo 1

### Un enfoque neo institucionalista del diseño de la política

El modelo pluralista puede considerarse como el modelo teórico más aplicado en los estudios políticos. Sin embargo, en la actualidad muchos analistas cuestionan este dominio, aunque siga siendo ampliamente reconocido como la explicación fundamental de la intermediación de intereses en los sistemas democráticos (Parsons 2013). Para este modelo hay formas pluralistas, presentes siempre al interior de los sistemas democráticos y “se expresan principalmente en el proceso de la toma de decisión” (Fontaine 2015b, 10). Entonces, el pluralismo puede definirse como “un sistema de representación de intereses en el que las unidades que los componen están organizadas sin orden jerárquico, en competencia y son autónomas” (Schmitter 1974, 934).

Sin embargo, este hecho en realidad poco comprobable, ya que se reconoce, que ni existe un entorno, que garantice la articulación de intereses de manera justa, y tampoco se reconoce el poder de las reglas formales e informales en la representación y selección de intereses (Parsons 2013). La superación de esta aproximación implicó reubicar las instituciones al interior de los sistemas, entendiendo a estas como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North 1993, 13) a su vez, que se reconoce la importancia para el comportamiento de los individuos.

Esta propuesta es clave y se vincula con la capacidad de influencia de las instituciones en las relaciones entre Estado, sociedad y mercado (Fontaine 2015, 81). Por otra parte, el resurgimiento de las instituciones en el análisis, desestructura los planteamientos de la elección racional, y del estructural funcionalismo, según la cual “en el centro de las relaciones sociales está una pugna por el acceso a recursos escasos” (Peters 2003, 85)

Para Fontaine los aportes del Neoinstitucionalismo permiten cuatro particularidades que pueden potenciar el análisis de políticas públicas (Hall y Taylor 1996 en Fontaine 2015): a) parten de una conceptualización general de la relación entre las instituciones y las conductas individuales. b) insisten en las asimetrías de poder entre individuos e instituciones, que ahonda el diseño institucional del estado c) analizan el cambio institucional, como un proceso

de dependencia de la trayectoria, en el cual las instituciones siguen una trayectoria regular (Pierson y Skocpol 2008 en Fontaine 2015), d) y finalmente, integran el análisis institucional con la influencia de las ideas en los resultados políticos, al distinguir varios órdenes de cambio político, en los cuales las ideas tienen una incidencia distinta (Hall 199; Fontaine 2015a, 83).

La consolidación de estas propuestas teóricas, al observar los diversos elementos que entran en juego al considerar a las instituciones como variables explicativas, proporcionan un medio para comprender como interactuar varias instituciones de manera efectiva en el momento de implementación de las políticas públicas (Peters 1999) y los resultados que este proceso genera.

### **1. Diseño de políticas ¿Qué es el diseño de la política?**

El Diseño de la Política, es un marco analítico, que, apoyado en los aportes teóricos del neo institucionalismo, y el reconocimiento de la importancia de las instituciones en la organización en el sistema político y social (Lowndes 2013), asume el esfuerzo para desarrollar de manera más o menos sistemática, el análisis de los medios de la política, la adopción de los cursos de acción y los objetivos establecidos y logrados en los contextos políticos específicos (Howlett 2010). La finalidad es hacer más eficientes y eficaces las políticas públicas desde el entendimiento de la forma en la que es materializada la decisión.

En este marco, se consideran a los instrumentos como evidencias diagnósticas, del sistema de política, que fuera de su lenguaje técnico o funcionalista al ser desagregados analíticamente, permiten encontrar lo que está en juego políticamente en un momento dado (Lascoumes y Le Galès 2007, 3), tanto a nivel de las interacciones entre el Estado y actores no estatales, como en relación a la estructura institucional en la que se desenvuelven, marcando una diferencia con otros marcos analíticos similares que observan las interacciones (Sabatier 1988), o las estructuras institucionales (Ostrom en Fontaine 2015, 151).

También permite develar las relaciones de poder asociadas a los mismos, que de otro modo no serían muy visibles (Lascoumes y Le Galès 2007, 3) dado que su selección se basa en una decisión que en el fondo representa una interpretación de lo social, lo político, y las nociones de un modo de regulación previsto por los gobiernos, para cumplir el objetivo de política (Lascoumes y Le Galès 2007, 4).

Esta capacidad de los instrumentos, los convierte en instituciones, en cuanto determinan los comportamientos de los individuos delimitando la forma de intervención política (Fontaine 2015). A su vez, pensar en los instrumentos como instituciones, pasa por pensar en la elección de instrumentos de política, como una relación incrustada dentro de un marco más amplio de modos de gobernanza establecidos dentro un régimen de políticas (Velasco 2011).

En este esquema, los ajustes de los instrumentos de política, se vincularan por el tipo de decisiones tomadas sobre los objetivos de la política y los instrumentos apropiados para alcanzarlos, que a su vez se relacionan con el tipo de elecciones hechas al más alto nivel, donde se establecen los objetivos de política general y las preferencias de implementación. (Howlett 2009, 73) que desde el plano analítico profundiza nuestro análisis.

## **2. Operacionalización del marco analítico o un mecanismo causal teórico que liga soberanía de recursos y rendición de cuentas**

Un mecanismo causal puede ser definido como “un sistema complejo, que produce un resultado dada la interacción de un número de partes intervinientes” (Beach y Pedersen 2013, 1), metodológicamente para el análisis de política, tiene por finalidad generar una secuencia teórica hipotética para abordar y entender el curso de una decisión de política pública y el resultado obtenido. Los métodos de rastreo de procesos son, sin duda, el único método que permite estudiar los mecanismos causales. (Beach y Pedersen 2013).

La función del rastreo de procesos y su variante de prueba de teoría (Beach y Pedersen, 2013) en el mecanismo causal, tiene la finalidad de probar las conjeturas hipotéticas, organizadas a través de entidades basadas en presupuestos teóricos del análisis de política pública. La condición inicial es que expresen un sentido lógico, que al definir una causa, sea realmente productiva en relación con el caso o población de casos seleccionada (Beach y Pedersen 2016, 99). Se simboliza las condiciones causales, para las causas (simbolizadas por D), y los resultados para el producto de un proceso causal (R)" (Beach y Pedersen 2016, 9; Fontaine et al, 2017).

La propuesta teórica en la investigación, relaciona la recuperación soberana de los hidrocarburos como objetivo de política, que debe entenderse como un cambio institucional que puede ayudar, o limitar, a los gobiernos en relación a la capacidad de controlar factores

exógenos y que afecta dramáticamente a las instituciones existentes (Fontaine et al, 2017).

Para comprender ello, se formula el siguiente mecanismo causal teórico:

MC = D: A: B: C: R

Donde;

D (Detonante) = La adopción de nuevos objetivos de política (Establecimiento de la agenda)

A= Adopción de nuevos medios de política (formulación)

B= Adaptación de reglas existentes (cambio institucional durante la implementación)

C= Interacciones políticas (Gestión de conflictos durante la implementación)

O= Un resultado de política para un problema

Esta estructura del mecanismo causal sigue un curso de acción típico de un cambio política pública, reflejando aspectos asociados, sin discriminar entre cambios de primer, segundo o tercer orden (Hall, 1993; Limblom 1997, 19). Puede decirse que es un modelo aplicado en un ciclo normal, en cuanto integra diversos procesos de la política (Fontaine 2017). En el primer caso, los procesos de reforma estatal de los 90 tenían como objetivo des-jerarquizar el estilo de política centrada en el Estado a favor de las dinámicas del mercado desde su forma “idealizada de poseer la capacidad de asignar recursos de manera eficiente y que a su vez maximiza la libertad de los individuos” (Pierre y Peters 2000, 202).

Para que ello sea posible, las políticas eran descentralizadas a favor de los actores del sector privado a través de empresas del sector privado, o a través de redes de grupos de interés, o del "tercer sector" de organizaciones sin fines de lucro (Salamon, 1981 en Pierre y Peters 2000). Bajo este estilo, las jerarquías estatales debían desaparecer ya que eran ineficientes, lo que dio una confianza al mercado como garantía de eficiencia.

Los procesos de crítica a este modelo desde inicios del 2000 en los países extractivos en Latinoamérica, generaron una nueva subjetividad social que cuestionaba el estilo de política centrado en el mercado, ya que si bien había logrado una estabilidad macro-económica, también se cuestionaba que había “producido desigualdades a gran escala, descuidando los problemas y necesidades sociales en su búsqueda de una versión estrechamente definida de la eficiencia” (Self 1993 en Pierre y Peters 2000, 202).

El nacionalismo de recursos, como fórmula radical de un re estatización de ciertos espacios económicos, y su emergencia implica el retorno a un estilo de política en el que el Estado lidera la formulación de políticas y afirma, o reafirma, su posición como actor principal en el proceso de gobernar (Pierre y Peters 2000, 203). El discurso soberano es coherente con esta proposición, en cuanto busca establecer una posición central del Estado como herramienta de resistencia a la globalización y las desregulaciones.

Los problemas que deben abordarse, ya no se centran en el mercado, sino en funciones gubernamentales que tienden a generar políticas caracterizadas por la dirección de la sociedad más centrada en el Estado. En muchos sentidos, este es el tipo de gobierno que se acerca más a la concepción tradicional de 'gobierno'. (Pierre y Peters 2000, 205).

La expresión de esa política se refleja en las diversas entidades que se detallan a continuación donde:

La puesta en agenda de la soberanía de los recursos naturales, supone que el gobierno asegure el desarrollo a través del control Estatal sobre el sector hidrocarburífero (**D**), mediante la formulación de una nueva política basada en el nacionalismo extractivo que termina cambiando el sector sectorial de la política (**A**), para ello, el Gobierno asegura la nueva política mediante el cambio institucional, con incidencia en el cambio de la configuración intersectorial, fortaleciendo el papel del Estado en la política (**B**), entonces, el gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos a partir de cambios en el estilo de implementación (**C**), en consecuencia, la nueva política dificulta la responsabilidad pública al cambiar la transparencia y autonomía de las agencias de control (**R**).

Los criterios con los que definimos los atributos, que en gran medida incluyen los conceptos causales, tiene por finalidad permitir describir las entidades, y clarificar el proceso en el cual los conceptos causales abstractos, se traducen en medidas reales en el caso de déficit de rendición de cuentas en la política pública hidrocarburífera. Para ello, asumimos que relación de la demanda y construcción del objetivo de soberanía sobre los recursos naturales, debe dejar huellas empíricas en caso de ser verdadera.

El mecanismo tiene por finalidad, develar los procesos en los que la política pública impacta en la calidad de la democracia, tal como se expresa en el resultado que se traduce como la

ausencia de mecanismos que permitan generar un cuadro estable para una rendición de cuentas públicas y su omisión es un déficit democrático con claros impactos para asegurar que las políticas contribuyan al desarrollo de los países.

Los debates en torno a la rendición de cuentas públicas, hacen referencia en asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, “que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 25). A su vez, que un gobierno que no cree los mecanismo para hacer responsables a sus funcionarios afecta diferentes dimensiones de la rendición de cuentas por ejemplo; la autonomía de las instituciones de peso y contrapeso como el poder judicial o electoral (Accountability horizontal), la rendición de cuentas social y la posibilidad de que los ciudadanos expresen sus molestias abiertamente (Accountability social), la libertad y acceso a la información (Transparencia) y por último, en la capacidad de sanción a quienes incumplen las modalidades anteriores (Sanción) (Fontaine et al. 2017).

En el cuadro número 1 de acápite más adelante, se sistematiza la información.

### **3. Metodología**

La metodología es cualitativa y se adscribe dentro el realismo crítico al respecto, Jackson (2016), propone iniciar toda discusión metodológica desde la delimitación de una serie de ontologías a las que denomina como apuestas ontológicas. La demarcación tiene la finalidad de construir una tipología que permita tener un mapa para ubicar la temática de la investigación científica en el proceso Jackson (2016, 84) redefine oposiciones ontológicas tradicionales; monismo vs dualismo con la finalidad de demarcarlas.

Las ontologías tienen implicancias importantes para el tipo de investigación, y su reconocimiento, permite enlazar una secuencia lógica entre ontología, epistemología y metodología, fortaleciendo la aproximación a la realidad. Para Fontaine (2015), estos cuestionamientos ponen en juego la naturaleza de la relación entre sujeto y la realidad. Por tanto, su reconocimiento permite mejorar los procesos metodológicos en la investigación.

Las apuestas ontológicas en Jackson, permiten generar una tipología de 4 ontologías filosóficas; Neopositivista, que busca comprobar hipótesis mediante la modelización. Analicismo que busca generar instrumentos para registrar la experiencia. Reflexivismo, que,

sin separarse del objeto, busca entender sus causas ocultas para cambiarlo, y, por último, el realismo crítico, que plantea que el conocimiento puede trascender las experiencias y que se lo puede observar aislando sus causas a partir de mecanismos (Jackson 2016).

Esta última ontología filosófica sobre la que se sustenta la investigación, y en particular, sus presuposiciones gemelas de que el conocimiento llega a un mundo independiente de la mente (dualismo mente-mundo) y que el conocimiento puede ir más allá de la experiencia para captar niveles más profundos de la realidad (transfactualismo) (Jackson 2016, 84). El dualismo mente mundo consiste en una visión en la que se ha decidido, que las mentes se enfrentan a un mundo independiente de ellas y el transfactualismo plantea que la realidad posee características que no son completamente observables, pero que, al afectar la realidad, independientemente de su presencia física, deben ser tomadas como reales (Jackson 2016, 89).

Estos inobservables llama a la necesidad de establecer relaciones causales. Primero desde la demarcación que es el reconocimiento de protocolos de investigación y segundo el principio de falsabilidad, que trata de concentrar los esfuerzos en lo que se puede refutar de una teoría, de manera deductiva, y no inductiva (Fontaine 2015). La inferencia deductiva, implica el uso no formalizado del seguimiento de procesos con la finalidad de probar una teoría seleccionada (Beach y Pedersen 2013) que da forma a un razonamiento determinístico, que plantea una relación entre posible causa y posible efecto.

Las relaciones causales deterministas pueden ser estudiadas a nivel de población, pero se asocian más a menudo con estudios de casos pequeños (Mahoney 2008). Para los estudiosos cualitativos, el término determinista se utiliza principalmente para referirse a discusiones de causas necesarias y suficientes en casos individuales o combinaciones de estos tipos de condiciones (Beach y Pedersen 2013).

#### **4. Seguimiento de procesos de prueba de teoría**

En el mundo de las políticas públicas, es muy común encontrar variables necesarias, pero no suficientes, para encontrar una solución segura al problema, y predecir el resultado de una acción (Fontaine 2015, 137). Esto tiene una relación lógica con las problemáticas asociadas a la política pública, en cuanto, toda política pública, es en el fondo una aproximación práctica a un problema público que pretende ser abordado a partir de una solución causal propuesta por los diseñadores de política. En otras palabras, toda política pública es en esencia un

planteamiento causal, sobre el cual se pretende, a partir de un conjunto de factor(es) o variable(s) X, influir para un resultado o remedio de una situación problemática, variable(s) Y.

Esta lógica que subyace al análisis de política pública, muestra la importancia del seguimiento de procesos como método para el análisis, en cuanto el SP, es una herramienta, que permite investigar cómo una variable(s) X contribuye a producir Y, mediante la formulación de un mecanismo causal o mecanismos. Pero también, la utilidad del PT se vincula con esa probada capacidad de generar entidades que ligen este proceso. Entidades que pueden constituirse en capsulas que permiten abstraer la realidad.

Este último punto, es sin duda su mayor fortaleza, ya que permite al analista de políticas públicas, comprobar sus supuestos hipotéticos mediante la recopilación de pruebas empíricas, develando los factores que hicieron posible que X haya repercutido en Y, pero también, reconstruir todos estos factores en función al análisis del resultado (Y) en un problema dado.

Los métodos de estudio de caso, especialmente los métodos de análisis dentro de un caso como el rastreo del proceso, son una parte indispensable de la respuesta a estas preguntas (George y Bennett 2005). Bennett describe el proceso de rastreo como un método que implica “el examen de 'diagnóstico' piezas de evidencia dentro de un caso que contribuyen a apoyar o revocar alternativas hipótesis explicativas” (Bennet 2005, 36).

El punto fundamental, es la capacidad del Rastreo de Procesos, para hacer inferencias dentro de un caso, buscando comprobar la presencia o ausencia de los mecanismos causales propuestos. Esto presupone, un giro en la metodología centrada en un caso, en cuanto, a diferencia de otros métodos, no se contenta con realizar inferencias cruzadas sobre relaciones causales. (Beach y Pedersen, 2013). Sino más bien, el RP como método de investigación distinto, implica un “intento por identificar el proceso causal intermedio: la cadena causal y el mecanismo causal (George y Bennett 2005, 206) que vincula una causa (o un conjunto de causas) y un resultado. El punto es entonces, que estaría investigándose si X contribuye a producir una diferencia en el valor de Y. (Beach y Pedersen 2013,1).

## 5. Condiciones necesarias y suficientes

La combinación de las condiciones necesarias y suficientes, tiene la finalidad, de poder dar validez y certeza a las inferencias hipotéticas, mediante el análisis de la relevancia de las variables explicativas en la relación entre X y Y, en otras palabras, estas importan ya que permiten al investigador validar y probar, la real incidencia de sus conjeturas hipotéticas en relación al caso o resultado.

Debe entenderse que para que una condición sea necesaria, tiene que estar presente, sí o sí, para que un resultado se produzca y donde la ausencia de esta condición, resulte en la ausencia del resultado. Por el contrario, la suficiencia describe una situación en la que una condición (o conjunto de condiciones) es capaz de producir un resultado. Si X, entonces siempre resultado Y (Beach y Pedersen 2013).

Para esta relación, una condición necesaria, es decir; “X es necesaria para Y”, lo que está dando a conocer, es que, Y no puede ser considerado como verdadera, a menos que X sea verdadero, o también que X es verdadera, si solo sí, Y, lo es. En el campo opuesto, cuando una condición es suficiente, lo que está diciendo es que; X es suficiente para que ocurra Y, o si se quiere, que X no puede ocurrir sin Y, o cuando sea que ocurra X, Y ocurrirá.

Muchos autores mencionan, que una relación analítica perfecta es encontrar ambas condiciones (suficiente/necesaria), sin embargo, casos y situaciones donde se presenten estas situaciones son muy pocos en la realidad, por lo que se deben combinar distintos test empíricos que permitan poder sortear esto, y aumentar el grado de certeza a los planteamientos (Beach y Pedersen 2013; Brady y Collier 2010; Bennet y Checkel 2015). Sin embargo, las prácticas de búsqueda de suficiencia y exclusividad desde la aplicación de dos test distintos, incrementan los números de observaciones, complejizando el levantamiento e interpretación de las pruebas diagnósticas.

Las investigaciones actuales determinaron que podemos llegar a un grado aceptable de validez sí asumimos un test y utilizamos las entidades como una forma de control para aumentar la confianza (Fontaine et al. 2017). La utilización de la lógica bayesiana son los resultados es la forma para poder saltar la necesidad de un incremento de certeza y exclusividad.

## 6. Lógica Bayesiana

### 6.1. Definición de confianza

El establecimiento del mecanismo causal desde la teoría y los supuestos hipotéticos, tiene la finalidad de aumentar la validez de la investigación, en cuanto permite obtener capsulas para encasillar la realidad, cumpliendo el objeto de la prueba de la teoría. Para avanzar aún más en la tarea de darle confianza a la investigación, se hace necesario servirse de la lógica Bayesiana en su doble evaluación de certeza y exclusividad de las pruebas empíricas (Fontaine 2017).

Ya que las conjeturas teórico hipotéticas, implica la capacidad de confirmar o disconfirmar las mismas desde la evidencia.

Esta inicia, con un punto de partida que en la investigación es  $pr(h) = 0,5$ , lo que significa que supone un 50% de probabilidad de que la hipótesis sea cierta y un 50% de que pueda ser falsa. Esto se relaciona con la posibilidad de manejar las hipótesis en una doble dimensión en su polo positivo, que da como aceptada la hipótesis y la hipótesis alterna que niega la hipótesis.

Se pretende en el mecanismo causal, que cada parte encuentre la evidencia empírica si la hipótesis es verdadera (certeza) esto implica que una determinada prueba implica que hay alta probabilidad de encontrar evidencia a través de una prueba si H es verdadera (Bennett 2015; Beach y Pedersen 2016); pero también se debe considerar la posibilidad de encontrar estas pruebas si la hipótesis es falsa (exclusividad) que significa que hay poca probabilidad de encontrar evidencia si H es falsa (Bennett 2015; Beach y Pedersen 2016).

La definición del grado de confianza, implica tomar en consideración los valores de confianza previa (Bennet y Checkel 2015). Esto puede entenderse como el nivel de confianza inicial, que se tiene en relación a la teoría, y que se encuentra al interior de las entidades del mecanismo causal, antes de incorporar la evidencia. En el caso del estudio el nivel de confianza es 50 %, esto implica que hay un 50 % de encontrar la hipótesis, así como hay un 50 % de que no sea así, dado la existencia de Hipótesis positiva (h) e Hipótesis negativa ( $\sim h$ ) por lo que asumimos como un 0,50 de confianza inicial previa.

Esta definición responde también, a la misma formalización bayesiana, que cuantifica los valores de confianza previa y las ratios de probabilidad, en función de ganar certeza y suficiencia mediante los test empíricos, permita tener inferencias más claras rigurosas y

explícitas (Bennet y Checkel 2015). Por otra parte, se determina usar pruebas Pruebas de Aro (Hoop Test), hace que la investigación posea una alta certeza al momento de confirmar sus hipótesis. Es decir que hay una alta posibilidad de confirmar la H como verdadera, si hay evidencias. Sin embargo, en el caso contrario, la exclusividad es baja, esto quiere decir, que no permite descartar la H, si esta es falsa (Bennet y Checkel 2015). Dada esta condición asumimos un nivel de confianza posterior de 0.90 por alto nivel de certeza y 0.10 por el bajo nivel de exclusividad.

## **7. Diseño de test**

### **7.1. Instrumentos de política como observaciones empíricas**

La selección de un conjunto adecuado de instrumentos de política, define la coherencia del diseño de política, ya sea de manera externa (entre objetivos y medios) o interna (entre los instrumentos) (Howlett y Rayner 2007). Al mencionar a los instrumentos de política como observaciones empíricas, se hace mención al marco analítico del Diseño de la Política (Fontaine 2015) desarrollado en puntos anteriores.

Evidenciar la diversidad de instrumentos y la complejidad de sus posibles combinaciones, el análisis de las políticas por sus instrumentos, ayuda a identificar las posibles fuentes de información (Howlett en Fontaine 2015, 161). En este sentido, desde el Diseño de la Política, se observa los trasfondos de la selección de un conjunto de instrumentos, revelando de manera bastante explícita, la relación entre el gobernador y el gobernante (Lascoumes y Le Galès 2007, 3).

Si bien todos estos elementos de política, están presentes en un diseño bien pensado, los instrumentos de política son especialmente importantes en este proceso, ya que son las técnicas a través de las cuales se logran los objetivos de un Estado. Son objeto de deliberación y actividad en todas las etapas del proceso de formulación de políticas y afectan tanto al establecimiento de la agenda como a los procesos de formulación de políticas, además de ser objeto de la implementación y evaluación de políticas de toma de decisiones (Howlett 2005; Howlett, Ramesh y Perl 2009).

Entonces, el análisis de la selección de instrumentos de política, es un indicador muy eficaz para entender y rastrear el cambio de políticas en el tiempo. Esta utilidad analítica, radica en la misma naturaleza del Diseño de la Política, que al enfocarse en los

instrumentos/instrumentación de política, apunta a una mayor perspectiva sobre el concepto de política de procedimiento, centrado en la idea de que existen procesos por los cuales se establecen instrumentos de política, en una suerte de gobernanza entre los distintos actores (Fontaine 2015).

Por otra parte, los instrumentos de política sirven como observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal que explica el déficit de responsabilidad pública (Fontaine 2017) cuando se organizan en una taxonomía, que en el caso de la investigación, se sustenta en la matriz NATO, que organiza los instrumentos en función de 4 tipos de ellos, que están presentes en una política dada y que son los recursos estatales de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (Hood 1986; Howlett 2011).

Cuando se habla de nodalidad/información, se hace referencia a los instrumentos que producen datos e información para y por los gobiernos, que pueden estar disponibles o no para otros actores. Cuando se habla de autoridad, se hace alusión a la forma legal de un gobierno, para demandar, prohibir, garantizar o adjudicar derechos. La parte de Tesoro, refiere a la posesión de los recursos fiscales de un gobierno y los recursos utilizados y contemplados para poner en marcha los instrumentos elegidos y la política en sí misma. Por último, organización, alude a la posesión de un determinado número de personal y de instituciones formales con las que cuenta un gobierno en un entorno institucional y la jerarquía y organigrama que asume esta en relación a la política.

El fundamento más allá de esa decisión es que la combinación de instrumentos de NATO, es una condición necesaria (si no suficiente) para que una política sea efectiva, independientemente de sus insumos y productos (Fontaine 2017, 3). Como tal, es empíricamente observable, y permite extraer conclusiones sólidas sobre el proceso que lleva de los objetivos de las políticas a los resultados de las políticas.

Finalmente, esta taxonomía de instrumentos de política sirve como una tipología parsimoniosa de pruebas empíricas (Fontaine et al. 2017). Cuando los eventos observables que interceden entre causas hipotéticas y efectos observados tienen este carácter, constituyen “evidencia diagnóstica”, no “variables”. La evidencia diagnóstica indica el tipo de proceso que tiene lugar, pero no transmite ningún efecto independiente a la variable dependiente. (Bennet y Checkel 2015).

Una estrategia conservadora es tratar los instrumentos de política como “pruebas de aro” (Van Evera 1997; Collier 2011), que son fundamentales para la discusión ya que pueden eliminar hipótesis alternativas, pero no proporcionan evidencia de apoyo directa para una hipótesis que no se elimina. También proporcionan un criterio necesario, pero no suficiente para aceptar la explicación. La hipótesis debe “saltar por el aro” solo para permanecer bajo consideración, pero el éxito al pasar una prueba de aro no confirma fuertemente una hipótesis (Bennet y Checkel 2015). Esto significa que, dada la verdadera hipótesis, existe una alta probabilidad de encontrar evidencia de ello en un instrumento de política particular, aunque también es posible encontrar evidencia en un instrumento particular dada la hipótesis alternativa (Fontaine 2017).

Estas herramientas tienen un lugar especial en la consideración y el estudio del diseño de políticas y pueden iluminar la variedad de medios implícitos en las alternativas de política, cuestionando la elección de los instrumentos y su aptitud en contextos particulares. Una orientación de este tipo puede ser un contrapeso a los sesgos de diseño implícitos en otros enfoques y potencialmente, redefinir la configuración de las propuestas de políticas (Liners y Peters 1990, 304).

En resumen, las estrategias metodológicas planteadas, pueden permitir a los diseñadores intentar garantizar que todos los nuevos elementos de diseño sean coherentes en el sentido y que estos están lógicamente relacionados con los objetivos y las metas generales de la política; siendo coherentes con el sentido en que trabajan juntos para apoyar un objetivo de política, y que tanto las metas como los medios de las políticas deben ser congruentes, en lugar de trabajar en objetivos cruzados.

## **8. Selección de caso**

La selección de casos es un paso importante para poder establecer un mecanismo causal teórico, donde, se asume el mismo en relación al cambio de política y que será desarrollado en la tabla 1. La selección de casos en el Seguimiento de Procesos, se basa en la presencia y ausencia del desencadenante (T) y el resultado (O) (Fontaine 2018, 1). Esto implica una combinación de elementos que se pueden expresar en:

**Tabla 1.1. Selección de casos T y O**

	<b>Presencia de T</b>	<b>Ausencia de T</b>
<b>Presencia de O</b>	Caso Típico	Irrelevantes
<b>Ausencia de O</b>	Casos desviantes por consistencia	Casos individualmente irrelevantes

Fuente: Datos tomados de Fontaine 2018

**Tabla 1.2. Mecanismo Causal que liga soberanía con déficit de rendición de cuentas públicas**

<b>¿Por qué la adopción del objetivo de soberanía nacional desemboca en un déficit de rendición de cuentas públicas?</b>					
	<b>T</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>O</b>
<b>Teorización</b>	<b>Puesta en agenda</b>	<b>Formulación de la Política</b>	<b>Coordinación interinstitucional</b>	<b>Interacciones políticas</b>	<b>Resultado de la política</b>
<b>Hipótesis</b>	El gobierno apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos	El gobierno formula una nueva política hidrocarburífera basada en el nacionalismo extractivo	Gobierno asegura nueva política por cambio institucional	El gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos	Nueva política dificulta la responsabilidad pública
<b>Operacionalización</b>	Declaraciones explícitas por el titular del carácter público de los hidrocarburos	Cambio en la política sectorial	Cambio la coordinación intersectorial	cambios en el estilo de implementación	Cambio en la transparencia y autonomía de las agencias de control
<b>Fuentes</b>	Haslam y Heidrich 2016	Philip 1982	Pierre y Peters 2000	Howeltt 2004; 2011	Peruzzotti y Smulovitz 2006

Fuente: Datos tomados de Halsan y Heidrich 2016, Philip 1982, Pierre y Peters 2000, Hawelt 2004, 2011 y Peruzzotti y Smulovitz 2006.

## **Capítulo 2**

### **Explicando el mecanismo causal**

El mecanismo causal teórico desarrollado en el capítulo anterior, permite esbozar una serie de hipótesis que ayudan a observar el desarrollo de la política pública de hidrocarburos, dentro un entorno institucional, y a partir de las condicionantes políticas sociales y económicas que le dan forma. La forma en la que esto sucede pasa por la definición de atributos que permitan operacionalizar nuestro concepto.

El capítulo inicia con un abordaje metodológico conceptual de las entidades intervinientes en el proceso de la política pública, posteriormente se explica las hipótesis asumidas para cada entidad, su operacionalización, la definición de los test empíricos para cada entidad y, por último, se selecciona el caso bajo el establecimiento de una tipología que relaciona causa y resultado esperado.

#### **1. Conceptualización**

El primer paso pasa por conceptualizar el polo positivo de los conceptos causales, que implica “traducir un concepto abstracto con significados múltiples en un concepto claramente definido e inequívoco que luego puede medirse empíricamente” (Beach y Pedersen 2016, 109). En este proceso se establecen atributos, por lo que se recogerá las observaciones empíricas en relación con los presupuestos teóricos.

#### **2. Manifestaciones observables**

En cada atributo del concepto definido, es necesario describir las manifestaciones observables que se predice que tendrá, “lo que permitirá determinar si un atributo está presente o no en un caso dado” (Beach y Pedersen 2016, 127). Este desarrollo pretende crear medidas más sólidas sobre las que se anclen los conceptos.

La situación de la investigación basada en el caso de la política hidrocarburífera, hace necesario desarrollar múltiples observables de un solo atributo. En la investigación esta se expresa, a partir de cuatro observaciones empíricas organizadas en la matriz NATO para “medir la validez de lo que es causalmente relevante” (Beach y Pedersen 2016, 142). Por otra parte, las observaciones esperadas, permitirán encontrar hallazgos que demuestren como la recuperación de la soberanía sobre los recursos naturales supone un problema de puesta en

agenda, un proceso de formulación de una nueva política con incidencia en la selección del estilo de implementación que termina en un déficit en la rendición de cuentas públicas.

El desarrollo de predicciones, implica responder la pregunta “¿qué huellas empíricas podría dejar la hipótesis causal, si es válida en el caso seleccionado?” (Beach y Pedersen 2014).

Acompañado de las siguientes preguntas: ¿qué huellas empíricas esperaría que deje el proceso causal teorizado, en un caso específico? y si se traza el proceso, “¿qué huellas digitales se esperaría que deje para cada parte del proceso causal?” (Beach y Pedersen 2014, 20).

### 3. Entidades, conceptualización, hipótesis y test empíricos

Se considera a la hipótesis (*h*) como la presencia de evidencias en el proceso de investigación; que también se enlaza con la hipótesis negativa ( $\sim h$ ) como su ausencia. Ambas proposiciones deben ser bien definidas, exhaustivas y excluyentes (Beach y Pedersen 2013), para clarificar el proceso de investigación.

En tal caso, definir *h* y  $\sim h$  como presencia y ausencia, respectivamente, de cada parte del mecanismo se lo hace con la finalidad de incorporar evidencia a los supuestos hipotéticos y también otorgar la probabilidad de no encontrar la hipótesis.

**Tabla 2.1. Hipótesis (*h*) e Hipótesis negativa ( $\sim h$ ) por entidad**

Entidad	Hipótesis ( <i>h</i> )	Hipótesis negativa ( $\sim h$ )
<b>Detonante (T)</b>	El gobierno apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos ( <i>ht</i> )	El gobierno NO apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos ( $\sim ht$ )
<b>Formulación (A)</b>	El gobierno formula una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo ( <i>ha</i> )	El NO formula una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo ( $\sim ha$ )
<b>Coordinación Institucional (B)</b>	Gobierno asegura nueva política por cambio institucional ( <i>hb</i> )	Gobierno NO asegura nueva política por cambio institucional ( $\sim hb$ )
<b>Interacción Política (C)</b>	El gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos ( <i>hc</i> )	El gobierno NO limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos ( $\sim hc$ )
<b>Resultado de la Política (O)</b>	Nueva política dificulta la responsabilidad pública ( <i>ho</i> )	Nueva política NO dificulta la responsabilidad pública ( $\sim ho$ )

Fuente: Datos tomados de Fontaine 2017

Las entidades sustentadas en los presupuestos teóricos del nacionalismo de recursos y sus efectos para la responsabilidad pública, son las siguientes.

#### **4. Puesta en agenda; El objetivo de soberanía de recursos naturales (Detonante)**

La nueva situación y reconfiguración del papel y la función de los Estados (Sassen 2010; Pierre y Peters 2000) representa un cambio en la geografía del poder a consecuencia del reconocimiento de la esfera privada y su incidencia en el curso político. Los problemas asociados a la puesta en agenda, muestran que las decisiones en los procesos de toma de decisión responden a una nueva configuración e interacción social y política. En este esquema, el gobierno reconoce la legitimidad de una demanda social priorizando el entorno local y externo. Lo que tendrá un énfasis directo por sobre los resultados de la política. Por tanto, la puesta en agenda no va ser racional y va experimentar tensiones que van a desvirtuar la demanda original en función a la negociación y el consenso (Howlett 2015).

La transformación de la autoridad normativa del Estado, con énfasis en desregular ciertas competencias a favor del mercado y las compañías privadas transnacionales, desnacionalizaron muchas de las competencias de los gobiernos en el sector de las políticas hidrocarburíferas. Las consecuencias de este proceso se reflejaron en el desencuentro entre el derecho nacional y las actividades en su territorio de los sujetos económicos extranjeros (Sassen 2010). El proceso, sin embargo, fue consecuencia de la negociación constante entre el Gobierno y las empresas e inversores extranjeros en torno a garantías y oportunidades para la inversión.

En los años 90, los gobiernos de la región impulsados por la necesidad de atraer inversión extranjera, ajustar las cuentas públicas e incrementar la competencia y la eficiencia” (Estache 2004, 24), fueron condicionados a negociar la propiedad de las empresas y servicios estatales mediante procesos de privatización que afectaron a casi todos los sectores de la economía, se señala que alrededor de 1.500 compañías públicas fueron transferidas al sector privado en este proceso (Estache 2004, 64).

Los objetivos se desarrollaron a la par de la reducción de los salarios y fuentes de empleo en las empresas públicas (Estache 2004), y de un mal manejo político y social de los costes sociales de las reformas, en cuanto el cambio sustancial en la coordinación y participación del

Estado en el diseño y formulación de políticas sociales, no fue asumido gradualmente por medidas alternativas que mitiguen los impactos sociales.

El fin de la propiedad estatal de los servicios y empresas estatales, sobre todo el sector hidrocarburífero, coincidió con el fin de las políticas estatales de carácter asistencialista, dado que el Estado experimentó una reducción en presupuesto y competencia organizativa. Esta situación esbozó el imaginario del gas como una fuente energética no renovable con impacto directo sobre el entorno macroeconómico, político, social y ambiental, sujeto a una serie de factores geopolíticos que tienden a afectar su soberanía (Sánchez 1997, 51) y que al hacerlo afectan el cumplimiento de los derechos sociales.

La afectación a la soberanía, no significó una pérdida total de los recursos naturales, debe leerse como un cambio en el régimen de contratos petroleros y de hidrocarburos (Sánchez 1997) en favor de una mayor flexibilidad en las operaciones de las empresas privadas en el sector, a favor de un incremento en el margen de ganancia y la capacidad de retención de la propiedad el petróleo y gas extraído por parte de las empresas privadas.

Entre 1990 y 1999 por concepto de privatización los gobiernos, se vieron dotados unos 175.000 millones de dólares americanos de ingresos (Estache 2004, 70). Sin embargo, muy poco de estos fondos pudieron establecerse en políticas sociales o reinversión industrial, porque en su mayoría fueron utilizados para sanear las cuentas públicas mediante el pago de las deudas o desviados en hechos de corrupción. Este cuadro generó una fuerte desilusión y cuestionamiento a las políticas privatizadoras (Chong 2007).

Es oportuno denotar que los procesos de privatización no fueron homogéneos en la región, por ejemplo; Uruguay, Paraguay, Costa Rica, Honduras, Ecuador y muchos pequeños países caribeños no siguieron la ola de privatizaciones (Estache 2004, 71) o lo asimilaron parcialmente y en algunos campos como Chile que “no privatizó empresas de sectores clave, como el cobre, el petróleo, la banca, el correo, los ferrocarriles y los puertos” (Chong 2007, 36). Sin embargo, pese a ello, la discusión ideológica y política en la región ha cuestionado las políticas privatizadoras como un continuo regional, en parte por el trauma de la retirada del Estado en sectores como la educación, salud, seguridad social, en infraestructura urbana y de transportes (Quijano 2004).

Así, tras tres décadas de neoliberalismo en América Latina, desde finales de los 90 se crearon las bases para cuestionar las políticas asociadas al modelo, independientemente del grado de desarrollo de las mismas, lo que originó un proceso de nueva subjetivación social y política o constitución de nuevos sujetos sociales y políticos que anclaran sus discursos a la interpelación del modelo y la recuperación de las empresas privatizadas (Quijano 2004).

Una de las consecuencias de esta nueva subjetivación ha sido la preocupación por la reconstrucción del Estado desarrollista o, al menos, la reconstrucción de la capacidad del Estado para regular e intervenir en la economía (Heidrich y Haslam 2016). La fase de renacionalización es particularmente diversa, exhibiendo una variedad de nacionalismos de recursos desde limitados (Colombia y México), moderados (Brasil y Perú), y radicales (Bolivia y Venezuela) (Heidrich y Haslam 2016). De hecho, se puede señalar que el incremento de la capacidad del Estado mediante la necesidad de una mayor captación de rentas, puede ser la característica definitoria de las tendencias contra el modelo neoliberal (Gudynas 2012) y el fin de las políticas nacional extractivas.

Otro componente importante de la fase de renacionalización de mediados de la década de 2000, es el esfuerzo consciente por reconstruir el Estado y su papel en la economía y la sociedad *desde una nueva relación*. Los países que han emprendido reformas como consecuencia de una renacionalización del sector extractivo son y sus alcances han sido:

**Tabla 2.2. Renacionalización y alcances**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Alcances</b>
Bolivia	2006	Mediante decreto, transferencia del 51% de propiedad.
Argentina	2012	Nacionalización argentina del 51% de YPF-Repsol en 2012.
Venezuela	2001-2005	Obligatoriedad de que las empresas privadas cambien el régimen de contratos a empresas conjuntas con el Estado, transfiriendo el 50% (y en 2005, el 60%) del capital.

Fuente: Datos tomados de Heidrich y Haslam 2016.

El cuadro anterior muestra los procesos de nacionalización como parte de una modificación contractual con mayor participación del Estado y el fortalecimiento de las empresas públicas. Las razones por las que se seleccionan ciertos instrumentos particulares en el momento de la intervención, van más allá de los macro-factores como la globalización, el discurso experto o

la experiencia histórica en el proceso de formulación de políticas (Howlett 2011, 128) en este caso, se articulan en torno a una visión política desarrollista que exige una mayor participación del Estado.

En resumen, la puesta en agenda del objetivo de Soberanía sobre los recursos naturales, supone que el gobierno asegure el desarrollo a través de la formulación de una política nacional extractiva que garantice la recuperación del control Estatal sobre el sector hidrocarburífero y su utilización para el desarrollo de los países. Esta entidad se operacionaliza como existencia de declaraciones explícitas del titular del carácter público de los hidrocarburos, uniendo la recuperación soberana de la propiedad estatal como un objetivo de política y el detonante del mecanismo causal.

#### **4.1. Hipótesis**

La hipótesis en nuestro detonante, es que el mecanismo o la política se activa cuando el gobierno apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos y es este objetivo el que se pone en agenda.

La hipótesis alterna en nuestro detonante, es que el mecanismo o la política no se activa cuando el gobierno apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos y es este objetivo el que se pone en agenda.

Lo siguiente es generar los test que permitan corroborar empíricamente en caso de que esta hipótesis sea verdadera.

#### **4.2. Test empírico**

Lo descrito anteriormente para el análisis de política pública puede concebirse como la dimensión temporal sobre la que se desenvuelve la puesta en agenda de la soberanía de recursos (Fontaine, 2015, 59) en cuanto implica un desenvolvimiento histórico de la idea programática y su expresión en políticas re nacionalistas como las expresadas en el cuadro 2.

En caso de que la hipótesis sea verdadera ¿qué huellas empíricas podría dejar la recuperación soberana de los recursos naturales, si es válida la hipótesis en el caso seleccionado?

Se toma la otra dimensión de las políticas públicas a la que se la llama instrumental (Fontaine 2015, 59) y que hace referencia a los instrumentos que son creados consistentes con el objetivo desarrollado, la existencia de estos instrumentos que permite confirmar las hipótesis vertidas en la investigación y su consistencia con las entidades, y estas serían;

- **Nodalidad (Declaración explícita en el programa del gobierno):** En caso de encontrarse rastros de la puesta en agenda del objetivo de soberanía de los recursos naturales, esta debe encontrarse presente de manera explícita en los programas de gobierno mediante la propaganda oficial (Boletines, páginas web, gacetas o consignas de pie de firmas de decretos).
- **Autoridad (Declaración explícita del gobierno en la regulación constitutiva):** En caso de encontrarse pruebas de los alcances de la puesta en agenda del objetivo de recuperación de la soberanía de los recursos naturales, este debe observarse el objetivo de la política (CPE 2009).
- **Tesoro (Declaración explícita del gobierno en el modelo de desarrollo):** Al ser el objetivo de soberanía de los recursos naturales una búsqueda de un mayor desarrollo a través de un mayor control Estatal de las rentas por la explotación de recursos extractivos. El diseño del objetivo de considerar de manera explícita un modelo de desarrollo que contemple este criterio (Plan de Desarrollo Nacional Desarrollo, Plan de Gobierno).
- **Organización (Declaración explícita del gobierno en el diseño del aparato estatal):** En caso de encontrarse rastros de la puesta en agenda del objetivo de soberanía de los recursos naturales, esta debe encontrarse presente de manera explícita en la intención de un rediseño Estatal, consistentes con el objetivo puesto en agenda (Organigrama del Estado).

##### **5. Formulación. Política petrolera basada en el nacionalismo extractivo (Entidad A):**

La formulación responde al grado de asimilación de la decisión y las metas asumidas por el gobierno (Fontaine 2015a), esto implica interesarse por el curso de la decisión, pasando a analizar como la formulación hace viable la política y por tanto observar el contexto sobre el que se desenvuelve para lograr los resultados esperados.

Para entender de mejor manera este proceso, separa la formulación en dos momentos. Un primer momento, que puede considerarse como la construcción directa de la política, implica la relación directa entre las demandas y las propuestas formales de formulación. En América Latina este proceso “con frecuencia a experimentado presiones amplias y populares a los procesos de elaboración de la política” (Philip 1982, 175) responde más a un marco de ideas acerca de cómo solucionar los problemas públicos y un segundo momento, que es el de la formulación operativa, momento en el que ingresan otros elementos como decisiones anteriores (Lindblom 1992), el tacho de basura (Kingdon en Fontaine 2015a, 48) o el conocimiento experto o negociación tecnocrática (Fontaine 2105a, 144; Philip 1982) que definirán la política en cuestión.

Este nacionalismo petrolero establecía que los países eran libres de negociar o modificar sus leyes, las cuales tendrían que ser acatadas por entidades o empresas extranjeras (Philip 1982). De ahí, que las renacionalizaciones y la formulación de políticas petroleras nacionalistas en Latinoamérica recojan los debates anteriores y se expresan en la reclamación de la propiedad soberana de los recursos naturales como condición para el desarrollo.

La demanda de soberanía, como objetivo de política, solo puede ser expresada en el marco de una política nacionalista petrolera, que tenga como fin la reestructuración y saneamiento de las empresas petroleras públicas. Es más, el grado de éxito de políticas nacionalistas petroleras no puede separarse de la fortaleza de las empresas nacionales quienes son en todas las instancias la unidad más importante al momento de ejecutar la política.

La captación y concentración de rentas por parte del Estado como producto de la política puede representar el empuje o no a un mayor desarrollo económico. Por tanto, la expropiación de empresas y concesiones privadas corresponde un elemento importante del nacionalismo petrolero (Philip 1982). Se puede señalar como contexto, que el nacionalismo de recursos es el proceso por el cual una nación rica en petróleo, decide intervenir para garantizar un reparto equitativo de los beneficios del sector petrolero (Jasimuddin y Maniruzzaman 2012).

El factor clave que impulsa el nacionalismo de recursos en la industria petrolera es el precio del petróleo alto: Las naciones ricas en petróleo han aumentado los impuestos por lo en busca de una mayor participación en los beneficios del boom del precio del petróleo (Jasimuddin y Maniruzzaman 2012, 2).

En resumen, el Nacionalismo Petrolero puede observarse operativamente en un incremento del control Estatal mediante el fortalecimiento de la Empresa Nacional de Hidrocarburos. En el caso de los procesos privatizadores que transfirieron las empresas nacionales petroleras de los países latinoamericanos, el incremento del control Estatal implica la recuperación del control mayoritario de las acciones de las empresas privatizadas (moderado) o la nacionalización de empresas (extremo), el Incremento y distribución de rentas. Como consecuencia del control Estatal del sector petrolero, uno de los resultados esperados es el incremento de las rentas petroleras que deben vincularse con políticas de redistribución con la finalidad de mostrar el éxito del nacionalismo petrolero (Fontaine et al. 2017).

### **5.1. Hipótesis**

La formulación de la política, basada en la adopción de un objetivo de política, se sustenta en la demanda de soberanía del sector hidrocarburífero que debe ser consecuente con la hipótesis de que el gobierno formula una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo, para cumplir con los objetivos de desarrollo propuestos.

La hipótesis alterna señala que el gobierno no formula una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo para cumplir con los objetivos de desarrollo propuestos.

### **5.2. Operacionalización**

En el nacionalismo petrolero en su relación con el objetivo de puede claramente operacionalizarse en el cambio en la política sectorial, ya que implica el cambio en los manejos y la administración dentro el sector, desde el fortalecimiento de la empresa nacional y la mayor captación de rentas, va desdibujar espectro estable de la política petrolera en favor de un mayor nacionalismo.

### **5.3. Test empírico**

Una vez desarrollado se pregunta ¿qué huellas empíricas podría dejar el nacionalismo petrolero en caso de que esta hipótesis sea válida?

- **Nodalidad (Cambio en la planificación del área de políticas):** En caso de localizar rastros del nacionalismo de recursos, debe encontrarse presente de manera explícita un cambio en planificación sectorial del área de la política expresada en la planificación

oficial del gobierno con la finalidad de expresar los objetivos de la nueva política (Plan Nacional de Gobierno, Política de Desarrollo).

- **Autoridad (Cambio en la regulación del área de política):** En caso de que la hipótesis de la presencia del nacionalismo de recursos sea verdadera, esta debe expresarse en el cambio de la regulación del área de la política, mediante el cual el gobierno busque garantizar los derechos de propiedad de los recursos, debe expresarse en leyes, decretos o modificaciones constitucionales donde detalle la disposición a una nueva regulación favorable al Estado. (CPE, decretos, leyes).
- **Tesoro (Cambio en la asignación presupuestaria del área de política):** La irrupción de la política nacional implica el fortalecimiento de la empresa pública nacional, por tanto, si la hipótesis es cierta, debe presentarse un cambio en la asignación presupuestaria en favor al fortalecimiento de la Empresa Nacional (Presupuesto General de la Nación).
- **Organización (Creación de nuevas agencias estatales involucradas en este sector):** En caso de encontrarse rastros del nacionalismo petrolero, debe encontrarse presente de manera explícita en la creación y denominación de instituciones y responsables dentro del sector ya que al cambiar muchos aspectos dentro del sector de política corresponde la modificación de las formas (Organigrama del Estado).

## **6. Coordinación interinstitucional**

Hasta aquí se ha visto cómo la política pública tiene una importante relación con la gestión de la agenda, hecho que influirá en la formulación o el tipo de formulación definido en el proceso de la política. En otras palabras, la política pública materializa y gestiona la agenda (Pierre y Peters 2000). Para que ello sea posible, hay un momento en el desarrollo de la política, en el cual los actores involucrados adquieren una capacidad estratégica, es más, los gobiernos se ven a la necesidad de desarrollar y propagar un sentido estratégico del gobierno, que llevará a desarrollar y propagar las ideas o el marco de políticas que justifiquen la selección de los instrumentos en la política formulada (Peters y Pierre 2005).

En este momento, la coordinación se establece como el componente estratégico, mediante el cual se gestiona la interacción y se monitorea el proceso de la política. Esto debe verse como

la posibilidad del intercambio de los actores, primero en el marco de las reglas institucionales, y segundo en presencia de cambios institucionales. Con esto se muestra que las instituciones tienen un papel central en el curso de la política, en cuanto se centran en objetivos y no procedimientos (Peters y Pierre 2005) brindando el espacio para la interacción y el manejo de la información.

Retomando la teoría neo institucionalista, se puede señalar que esta capacidad de brindar el espacio para la interacción y a su vez ser el conducto de la información, influye en la capacidad de generar interdependencia y la confianza necesaria para la articulación de los actores alrededor de la política. La coordinación interinstitucional, entonces, está encaminada a garantizar los esquemas institucionales de articulación entre los actores involucrados en la política petrolera, para el cumplimiento de compromisos y la estabilidad de la política.

Lo anterior lleva a la importancia que adquiere el concepto de implementación al momento de observar la forma como se establece la política y su relación la búsqueda de un cuadro estable de gobernanza, en base a la búsqueda de “dirección” en la definición del nuevo rol del Estado (Koiman 2005). En este plano la dirección, ve la interacción” como el elemento clave “ya que ningún actor tiene el conocimiento y la información para solventar los problemas complejos, dinámicos y diferenciados” (Kooiman 2005) por lo que debe necesariamente aceptar el relacionamiento para lograr sus objetivos.

Entonces, la coordinación va ser un proceso y una estructura. Proceso en cuanto implica la acción misma de la política y estructura, en cuanto va determinar las reglas y las formas en las que esta sucede (Kooiman 2005, 61). Gobernar, por tanto, en esta nueva época, implica atravesar los (aparentemente) claramente definidos límites entre entidades separadas (como los que existen entre gobernantes y gobernados), centrándose en las interacciones *trans-límite* entre ellos (Kooiman 2005, 62) a través de la coordinación interinstitucional.

Lo anterior conduce a una aproximación de la coordinación interinstitucional como una aproximación a la gobernanza, ya que se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales (Kooiman 2005). Ahora bien, la política introducida en este caso el nacionalismo petrolero, va significar otra forma organizativa institucional, que va tener al Estado como el actor más importante, en cuanto bajo la política va perseguir objetivos redistributivos con influencia en el cambio del marco institucional vigente.

Esto puede ejemplificar con la asociación del nacionalismo de los recursos con la “negociación obsolescente” (Stevens 2008; Maniruzzaman 2009 en Jasimuddin y Maniruzzaman 2012, 2) que muestra como el poder de negociación cambia de las compañías petroleras privadas a la nación rica en petróleo. En esta etapa, el gobierno anfitrión intenta aumentar su toma fiscal presionando para cambiar los términos del contrato original (Jasimuddin y Maniruzzaman 2012).

Las propuestas de garantizar buenas prácticas y una buena relación el gobierno anfitrión, han sido propuestas que demuestran cómo se altera el sector de la política petrolera (Jasimuddin y Maniruzzaman 2012). Al respecto, el éxito de la coordinación interinstitucional en la entidad, representa el marco de estabilidad de la política, sin embargo, esta coordinación no es una simple fórmula para una estabilidad del gobierno, sino es ante todo la administración de la transición de la política mediante la administración y negociación de los cambios. En resumen, la coordinación interinstitucional va a implicar los procesos y las estructuras sobre la que se desenvuelve la política pública para medir el alcance del cambio y estabilidad dentro el sector de la política al momento de implementarla.

### **6.1. Hipótesis**

La Hipótesis en la entidad va a ser que el gobierno asegura la nueva política por cambio en la coordinación interinstitucional en cuanto debe administrar la transición del cambio de la política dentro el sector petrolero en el momento de la implementación.

La hipótesis alterna es que el gobierno no asegura la nueva política por cambio en la coordinación interinstitucional en cuanto debe administrar la transición del cambio de la política dentro el sector petrolero en el momento de la implementación.

### **6.2. Operacionalización**

Este cambio la coordinación interinstitucional, puede operacionalizarse como el cambio en la coordinación intersectorial, ya que la transición implica el despliegue de ciertas competencias en función de un nuevo tipo de rol del Gobierno al momento de la implementación, alterando la estructura dentro un sector de política.

### 6.3. Test empírico

¿Qué huellas empíricas podría dejar el cambio en la coordinación interinstitucional en caso de que esta hipótesis sea válida?

- **Nodalidad (Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación):** En caso de encontrarse cambio en los instrumentos dentro la coordinación interinstitucional, debe encontrarse presente de manera explícita en un cambio en planificación sectorial en la planificación de la política (Planificación sectorial de la política (Plan sectorial)).
- **Autoridad (Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación):** En caso de encontrarse cambio en la coordinación interinstitucional, este debe encontrarse presente de manera explícita en el cambio intersectorial de la regulación, es decir, la presencia de cambios en los instrumentos jurídicos de regulación de las actividades dentro el sector (CPE, decretos, leyes).
- **Tesoro (Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria):** En caso de encontrarse cambio en la coordinación interinstitucional este debe encontrarse presente de manera explícita en el cambio intersectorial de la asignación presupuestaria, es decir, la presencia de un cambio de partidas presupuestarias en favor de un mayor control Estatal (Presupuesto General de la Nación).
- **Organización (Cambio en la coordinación intersectorial en la administración):** En caso de encontrarse cambio en la coordinación interinstitucional, este debe encontrarse presente de manera explícita en el cambio intersectorial de la administración, es decir, la presencia de nuevas entidades y órganos de gobierno a favor de un mayor control Estatal (Organigrama del Estado).

### 7. Interacciones políticas (Entidad C)

Las interacciones políticas, pueden considerarse como la forma en la que se articula el Estado con el mercado y la sociedad civil, al momento de implementar la política. En esta etapa, se privilegia o sanciona a grupos y actores alrededor de la política, y se selecciona la forma mediante la cual se va implementar. Esto corresponde a que el Gobierno va privilegiar una serie de instrumentos seleccionados en función a un determinado contexto, y al hacerlo, van a

generar un estilo de implementación (Howlett 2004) o, en otras palabras, se va definir la forma en la que se planea intervenir para conseguir los objetivos formulados en la política.

Esto es consecuente con entender la interacción política como un proceso normal dentro el proceso de implementación que será influenciado en la medida que se privilegian los insumos internos (instrumentos) y los mecanismos de control para lograr los resultados esperados. Por tal razón, el análisis de la implementación debe observarse como el “estudio del cambio, las microestructuras de la vida política, el comportamiento de las organizaciones en el sistema y la forma en la que ocupan sus asuntos e interactúan” (Jenkins en Parsons 2013, 203).

La forma en la que la interacción política y la implementación se relacionan, es consecuencia de que la implementación representa un proceso político de conflicto y negociación en torno al cumplimiento de las metas esperadas (Parsons 2013, 490). Entonces, para que la implementación sea efectiva, se debe tener la capacidad de consolidar acuerdos, manejando la interrelación política a favor del cumplimiento de las metas políticas. Por otra parte, el conflicto que pueda presentarse en el proceso de implementación, puede ser controlado por los gobiernos, ya que disponen de métodos y sistemas para controlar el conflicto y alcanzar el cumplimiento (Parsons 2013, 490). En tal caso, se observa la implementación como un proceso de control.

Van Meter y Van Horn (1975) observan que hay factores claves en el proceso de implementación y estos son “el cambio, control y cumplimiento” (en Parsons 2013, 500). La presencia y forma de manejar estos elementos ayuda a denotar el consenso entre los actores o los cambios marginales necesarios para la implementación de la política. Esto sitúa a la interacción política como una consecuencia necesaria del momento de la implementación y que será afectada por el contexto del tipo de política, la prioridad de la política en el sistema y las modalidades de control seleccionadas para implementar la política.

Cabe señalar que la selección de modalidades de control por el gobierno, se establecerán en relación al contexto político y social. Sin embargo, al hacerlo darán forma a un determinado régimen político (Parsons 2013, 530). En la cara más extrema, el dominio de los controles formales o las sanciones puede ser altamente legalista y manipulado con la finalidad de inducir al cumplimiento (Parsons 2013, 533). En la cara menos extrema, el consenso y las metas compartidas hacen que la implementación sea mediante controles de carácter más

administrativo más cerca a los modelos empresariales (Parsons 2013, 534). Ambos procesos pueden también denominarse estilos de implementación, ya que definen el estilo por el cuál la intervención estatal será desarrollada.

A un nivel macro, se puede señalar que la década de los 90, los procesos de reducción estatal coincidieron con los cambios en los “términos de diseño estructural, base de recursos, intercambio entre legisladores y burócratas, etc., así como en la sociedad y la economía” (Pierre y Peters 2000, 199). En general, son estos cambios los que desestructuran el modelo de gobierno dominante del siglo XX centrado en el Estado. Este proceso, se expresó con mayor fuerza en un nuevo tipo de equilibrio entre el Estado y la sociedad con la aparición de la nueva gobernanza como el ejemplo de este nuevo equilibrio (Pierre Peters, 2000, 199) que reducía la supremacía del Estado en los modelos de implementación.

En este contexto, la gobernanza-implica la administración de eventos políticos e institucionales entre el Estado y los actores en la sociedad circundante (Pierre y Peters 2000) y tendrá como tarea la gestión de estos eventos por parte del Estado. Sin embargo, la forma en la que se aborda este equilibrio va depender de dos factores: Primero, el estilo de gobierno o estilo de gobernanza predominante que persigue el Estado, que incluye lo que Jeremy Richardson y sus asociados denominan “estilo de política” (Richardson 1982 en Pierre y Peters 2000, 201) o el proceso a través del cual el estado asegura la aprobación social de sus políticas (Pierre y Peters 2000, 201) y en segundo lugar, se privilegia la forma en la que el Gobierno define la naturaleza de los problemas que pretende abordar y dar solución.

El proceso de reapropiación estatal, también es considerado como un estilo de gobierno invasor e imponente no solo frente a los actores privados, sino también por sobre las comunidades y nacionalidades indígenas, ya que sus prioridades son impulsadas por objetivos políticos, por tanto, “este es un estilo de gobierno que se ha desarrollado para proporcionar un vehículo para las políticas intervencionistas” (Pierre y Peters 2000, 205). En tal contexto, se debe observar el intervencionismo como estrategia de gobernanza que puede asociarse a la política de izquierda tradicional (Pierre y Peters 2000, 205) que en parte será reeditada desde el neo nacionalismo extractivo. Esto implica un cambio en el estilo de política a favor del Estado, lo que responde a un cambio macro de la política (Fontaine 2015a).

A nivel meso, las consecuencias de este cambio se experimentan en el cambio en el estilo de implementación, que puede verse como un cambio en la administración de los procesos políticos de conflicto y negociación a partir de un mayor control estatal para el cumplimiento de las metas esperadas. Esto intensifica las modalidades de cumplimiento (Hood 1986 en Parsons 2013, 530) incidiendo en la reducción de la participación y los mecanismos de control de alrededor de la política.

### **7.1. Hipótesis**

En el momento de la implementación, se produce interacciones políticas, que en el caso de la política seleccionada implica la hipótesis de que el gobierno cambia el estilo de implementación con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política. La hipótesis alterna, es que el gobierno no cambia el estilo de implementación con la finalidad de garantizar los objetivos de la política.

### **7.2. Operacionalización**

Esta entidad relacionada con el nacionalismo petrolero, basa mucho de su actuar al objetivo político definido por el gobierno. Puede operacionalizarse como los cambios en el estilo de implementación, ya que la transformación en los estilos de implementación, responderá a los cambios en las interacciones políticas a consecuencia de la necesidad de mayor o menor control para el consenso y la negociación en relación al contexto político para garantizar el cumplimiento de los objetivos.

### **7.3. Test empírico**

Una vez desarrollado "¿qué huellas empíricas podría dejar la interrelación política en caso de que la hipótesis de que el gobierno limita la participación y el control social sea válida?

- **Nodalidad (Influencia en el estilo de implementación y las evaluaciones por parte del titular):** En caso de ser válido que en la interacción política el gobierno limita la participación y el control social debe encontrarse presente de manera explícita una influencia del gobierno en el estilo de implementación y las evaluaciones. Esto puede verse como el reconocimiento de la participación estatal en la política a partir de las denominaciones de este nuevo papel (Plan nacional de Desarrollo, Boletines).

- **Autoridad (Influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo):** En caso de ser válido que en la interrelación política el gobierno limita la participación y el control social debe encontrarse presente de manera explícita una influencia del gobierno en el estilo de implementación en el proceso legislativo. Es decir que la política se implementa con Decretos ejecutivos (Códigos, Leyes, Decretos Ejecutivos).
- **Tesoro (Influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria):** En caso de ser válido que en la interrelación política el gobierno limita la participación y el control social debe encontrarse presente de manera explícita una influencia del gobierno en la implementación de la ejecución presupuestaria es decir el titular tiende a controlar más el presupuesto (Presupuesto General de la Nación).
- **Organización (Influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad):** En caso de ser válido que en la interrelación política el gobierno limita la participación y el control social debe encontrarse presente de manera explícita una influencia del gobierno en el estilo de implementación en relación a la participación de la comunidad mediante procesos organizativos que desestructuran las formas organizativas de origen (Procesos organizativos de relacionamiento Estado Comunidad).

## **8. Resultado de la Política (Nueva política dificulta la rendición de cuentas públicas)**

El resultado de la política debe considerarse como una consecuencia de los procesos expresados en las anteriores entidades. Estos procesos se muestran como condiciones necesarias que permiten observar cómo la demanda de soberanía de los recursos naturales influye para el déficit de rendición de cuentas públicas. La conexión de estas entidades en el mecanismo causal, conduce a prestar una especial atención al nacionalismo extractivo, como política pública, y su rol en la afectación de la rendición de cuentas públicas en el momento de su implementación.

En una primera instancia, se asume que los recursos económicos obtenidos por las políticas nacionalistas son administrados ineficientemente (Collier 2007), lo que a la larga ha impedido sentar las bases para el desarrollo de los países, fuera de la explotación de materias primas (Gudynas 2012). Entonces, buenas instituciones son necesarias para eludir esta situación denominada como “maldición de recursos” y en esto, la rendición de cuentas

públicas es una buena institución (Fontaine et al. 2017). Ahora bien, esta situación se convierte en un problema de política pública, cuando mediante la implementación de la política nacional extractiva se afecta a la estabilidad democrática de los países.

Estas preocupaciones se expresan en la búsqueda de generar una relación causal que ligue el nacionalismo de recursos y la rendición de cuentas públicas, con la finalidad de mejorar los procesos de control de las rentas y regalías. Entonces el problema no es necesariamente el control de las rentas y regalías por parte del Estado, sino a la par no se genere los mecanismos para controlar a quienes administran esas rentas y regalías. Lo anterior es la propuesta teórica elaborada por Guillaume Fontaine (2017) y Narváez (2015), en diferentes etapas de su trabajo y se entiende en función de ligar los procesos que acompañan a la debilidad institucional, que supone la ausencia de mecanismo de responsabilidad pública, con la incapacidad de sentar bases para el desarrollo económico de los países que asumen políticas de corte neonacionalistas.

### **8.1. Autonomía de las instituciones (Horizontal accountability)**

O'Donnell, inicia parte de su reflexión señalando que siempre ha existido una desconfianza sobre el poder, especialmente del poder que puede convocar una coerción (O'donnell 2004, 14). Esta desconfianza es tan antigua como la democracia, al respecto, la historia mostró que en sus “orígenes la democracia y el republicanismo compartieron esta desconfianza, e inventaron varios controles institucionales” (O'Donnell 2004, 15).

Los controles institucionales se fundan en la lógica de dividir el poder, para evitar que este se concentre en un solo individuo o un conjunto de individuos. Dos conceptos son claves en esta capacidad; “(*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales e *impeachment*, en relación de detectar los actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (O'Donnell 2004, 11). Con ambos conceptos, se establece una relación entre agencias, para el control mutuo con el fin de regular el “subconjunto de las interacciones” (O'Donnell 2004, 11). La presencia o ausencia de estas interacciones en los sistemas democráticos, es un buen indicador para medir el grado de profundización de los postulados de la democracia representativa.

## **8.2. Rendición de cuentas social (Accountability social)**

El otro ámbito de la rendición de cuentas, corresponde al de rendición de cuentas social, ámbito que debe entenderse como un mecanismo de “control vertical, no electoral”, en el cuál las autoridades políticas están supeditados al escrutinio público donde la sociedad ejerce una suerte de control social (Peruzzotti y Smulovitz 2002). La manera en que se ejerce este control, es mediante acciones y movimientos ciudadanos a partir de la utilización de medios de comunicación, movilizaciones o actualmente mediante las plataformas y redes sociales. Esto imprime a la rendición de cuentas social la característica de poder hacerse efectiva tanto por vías institucionalizadas, consejos de participación, por ejemplo, pero también no institucionales como las movilizaciones o protestas.

Para poder hablar de una rendición de cuentas social, deben existir sectores sociales organizados que puedan “ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas” (Peruzzotti y Smulovitz 2002). Al respecto, cabe señalar que la rendición de cuentas social, no puede ejercer sanciones directas a los funcionarios cuestionados, sin embargo, puede activar los mecanismos institucionales para castigarlos mediante la sensibilización y denuncia de las actividades.

## **8.3. Transparencia**

La transparencia como proceso, puede considerarse como la respuesta internacional a las preocupaciones internacionales sobre la rendición de cuentas. En tal situación, si el “déficit democrático” es la frase clave para el problema de la gobernanza global, la “transparencia” es su solución (Hale 2008, 73). Lo anterior responde a los estudios que mencionan que los países “más transparentes” tenían niveles significativamente más “altos de leyes de acceso a la información, infraestructura de telecomunicaciones, gobierno electrónico, prensa gratuita y mayores niveles de ingresos, que los países con bajos niveles de transparencia” (Relly y Sabharwal 2009, 148).

La relación que existe entre la transparencia y la rendición de cuentas, puede vincularse con el componente de información establecido por Schedler (2004), se menciona que, para considerar a un sistema como un ámbito democrático, los gobiernos están en la obligación de producir más información sobre la actividad gubernamental que sus contrapartes autoritarias (Lord 2006 en Relly y Sabharwal 2009, 149).

## **9. Capacidad de sanción**

En este ámbito, la rendición de cuentas públicas, abarca tres maneras distintas de aplicaciones que tienen la finalidad de prevenir y corregir la posibilidad de que existan abusos de poder, esta propuesta señala: Obligar al poder a abrirse a la inspección pública (Informar), explicar y justificar sus actos (justificar, supeditar y amenazar de sanciones a los funcionarios (Castigar) (Schedler 2004, 13).

Lo anterior establece que los funcionarios informen, pero además justifiquen el porqué de sus actos, donde los ciudadanos puedan preguntar por los hechos de los funcionarios y sus razones (Schedler 2004, 14). Esto supone el desarrollo de una dimensión más allá de la informativa que contiene elementos de coerción y castigo para hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza (Schedler 2004, 16).

Para el fortalecimiento de la democracia desde la rendición de cuentas públicas, se hace necesario que existan las dimensiones anteriores, pero también se señala que debe ir aparejada de una “estructura de incentivos para que no desaparezca la norma”. Ahora, bien la ausencia de estas modalidades definidas puede mostrar un déficit de rendición de cuentas públicas.

### **9.1. Hipótesis**

La hipótesis en la entidad señala que la nueva política implementada obstaculiza la rendición de cuentas públicas, eso implica limitar los componentes descritos.

La hipótesis alternativa es que la nueva política implementada no obstaculiza la rendición de cuentas públicas, eso es que no limita los componentes descritos.

### **9.2. Operacionalización**

El resultado de la política establecido en el mecanismo causal, desde sus componentes puede operacionalizarse *como cambio en la transparencia y autonomía de las agencias de control*, ya que la transformación de estos ámbitos, responderá a la obstaculización de la rendición de cuentas públicas desde sus distintos componentes.

### 9.3. Test empírico

Una vez desarrollado la conceptualización: ¿qué huellas empíricas podría dejar el resultado de la política en caso de que la hipótesis de la obstaculización de la rendición de cuentas públicas sea válida?

- **Rendición de cuentas horizontal:** En caso de ser válido que, como resultado de política, la nueva política obstaculiza la rendición de cuentas horizontal, debe encontrarse presente de manera explícita un cambio en el balance y autonomía de las agencias de control. Esto puede verse como el reconocimiento de una influencia del poder ejecutivo en desmedro de las otras agencias o poderes del Estado (Existencia de redes político partidarias que ligen la influencia).
- **Rendición de cuentas social;** En caso de ser válido que, como resultado de política, la nueva política obstaculiza la rendición de cuentas social, debe encontrarse presente de manera explícita un cambio en el control social sobre la política. Esto puede verse como la reducción de espacios y la sanción de movimientos y acciones ciudadanas desde el Estado (Códigos, Leyes, Decretos Ejecutivos que sancionen).
- **Transparencia:** En caso de ser válido que, como resultado de política, la nueva política obstaculiza la transparencia, debe encontrarse presente de manera explícita un cambio en el acceso de información. Esto puede verse como la ausencia de infraestructura virtual y física, límites a la libertad de prensa y leyes que permitan un acceso a la información gubernamental (Leyes, Portales Web, informes anuales, informes de operaciones).
- **Coerción:** En caso de ser válido que, como resultado de política, la nueva política obstaculiza la capacidad de sanción a los funcionarios que incumplen la ley debe encontrarse presente de manera explícita un cambio en las sanciones por actividades ilegales. Esto puede verse como impunidad a políticos denunciados o procesados por corrupción (Procesos judiciales, normas, amnistía).

### 10. Selección de caso

La evidencia de esta correlación proviene de una población total de 7 casos en la región, tomando en consideración la capacidad primario-exportadora del gas natural en cada uno, así

como la importancia de esta vocación en su PIB (ver BM 2017). Para poder agrupar estos casos, se usa una tipología simple por causa esperada T (adopción / no adopción de los objetivos de soberanía sobre los recursos naturales) y efectos esperados O (déficit / no-déficit de responsabilidad pública) (Fontaine 2017). La combinación de la causa (adopción de objetivos de soberanía) y consecuencia (déficit de rendición de cuentas) va definir tres casos típicos: Argentina, Bolivia, y Venezuela. La combinación de la causa (demanda de soberanía) con el resultado negativo (no déficit de rendición de cuentas) define tres casos desviados: Brasil, Trinidad y Tobago y México. La combinación de la no causa (no soberanía de los recursos naturales) con el resultado de la política (déficit de rendición de cuentas) en el caso de la política no define un caso irrelevante. La combinación de causa y efecto define un caso individualmente irrelevante: Perú

La selección de casos en Rastreo de Procesos, se basa en la presencia y ausencia del desencadenante (T) y el resultado (O) (Fontaine 2017, 1). Esto implica una combinación de elementos que se pueden expresar en la siguiente tabla:

**Tabla 2.3. Selección de casos en función a T y O**

	<b>Adopción de objetivos de soberanía sobre los recursos naturales</b>	<b>No adopción de objetivos soberanía sobre los recursos naturales</b>
<b>Déficit de rendición de cuentas</b>	Argentina, Bolivia, y Venezuela	<b>Perú</b>
<b>No déficit de rendición de cuentas</b>	<b>Trinidad y Tobago, Brasil y México</b>	<b>No se encuentra</b>

Fuente: Datos tomados de Fontaine et al. 2017

El caso seleccionado es Bolivia, que además en el estudio de la relación entre recuperación soberana de los recursos naturales presente además las siguientes características.

1. Característica de relación entre abundancia de recursos y bajo desempeño económico.
2. Cambio de la política y readecuación de contratos mediante la promulgación de un nuevo ordenamiento jurídico.
3. Un gobierno fuerte y estable a la cabeza de Evo Morales y el MAS-IPSP.

**Tabla 2.4. Test empíricos para obtener las evidencias según la hipótesis**

		<b>T (Puesta en agenda)</b>	<b>A (Formulación de la Política)</b>	<b>B (Coordinación interinstitucional)</b>	<b>C (Interacción Política)</b>
<b>Mix de instrumentos</b>	<b>N</b>	Declaración explícita en el programa del gobierno	Cambio en la planificación del área de políticas	Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación	(Influencia del gobierno en las agencias de información)
	<b>A</b>	Declaración explícita del gobierno en la regulación constitutiva	Cambio en la regulación del área de política	Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación	Influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo.
	<b>T</b>	Declaración explícita del gobierno en el modelo de desarrollo	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política	Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria	Influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria
	<b>O</b>	Declaraciones explícitas del gobierno en el diseño del aparato estatal	Cambio en la administración del área de políticas	Cambio en la coordinación intersectorial en la administración	Influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad

Fuente: Datos tomados de Fontaine et al, 2017

**Tabla 2.5. Test empíricos para la hipótesis de resultado de político**

	<b>FORMA DE RENDICIÓN</b>	<b>Resultado de la Política</b>
<b>Mezcla de la Política</b>	Rendición de cuentas horizontal	Cambio en el balance y autonomía de las agencias de control
	Rendición de cuentas social	Cambio en el control social de la política
	Transparencia	Cambio en el acceso de información
	Sanción	Cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales

**Fuente:** Datos tomados de Fontaine 2018.

## **Capítulo 3**

### **Test empíricos definidos por entidad**

El capítulo III presenta los resultados obtenidos mediante la aplicación de los test empíricos definidos en el capítulo anterior. Se analiza la composición de la política pública hidrocarburífera boliviana en el periodo 2006-2017, desde la recopilación y entendimiento del mix de instrumentos seleccionados al momento del cambio de la misma.

El capítulo describe el contexto social, político y económico sobre el que desencadenó el cambio de la política, bajo el tópico de la recuperación de los recursos naturales (Fundación Jubileo, 2006). Posteriormente se describe el marco regulatorio de las actividades hidrocarburífera y sus análisis a detalle en función a la operacionalización, hipótesis y test, definidos para cada entidad del mecanismo causal y su relevancia para confirmar o desconformar las hipótesis.

Por último, el capítulo presenta la tabla de formalización bayesiana, con la finalidad de probar la validez de la investigación, lo que permite aumentar el grado de confianza al mecanismo causal propuesto que liga soberanía de los recursos naturales con déficit de rendición de cuentas.

#### **1. Bolivia y la maldición de recursos**

El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra ubicado al centro de Suramérica, sin salida al mar, es un Estado democrático con un sistema presidencial parlamentario. Limita al norte y al este con el Brasil, al sur con Paraguay y Argentina, y al oeste con Chile y Perú. Posee recursos naturales tales como el Gas, Petróleo y Minerales (Oficina de Información Informática 2017) este hecho, y la construcción de los gasoductos a Argentina y Brasil, a finales XX y principios del siglo XXI, le otorgan la característica de exportador de materias primas (Ramírez, 2014) y un referente gasífero en la región.

La importancia de la exportación de las materias primas, es tal, por ejemplo, solo el sector de hidrocarburos representa el 33 % de las exportaciones totales a abril de 2018 (INE 2018). Sin embargo, esta importancia también confirma la dependencia boliviana a la exportación de hidrocarburos, que ocupa un importante porcentaje para la obtención de divisas, y más aún

tras la promulgación de la Ley 3058 que incrementó las cargas fiscales a favor del Estado en un 50 % tal como se presenta en la tabla 3.1:

**Tabla 3.1. Representación del sector de Hidrocarburos en las exportaciones bolivianas 2007-2018**

<b>Año</b>	<b>Exportaciones Totales (MM/\$us)</b>	<b>Participación Hidrocarburos (MM/\$us)</b>	<b>Porcentaje</b>
2007	4.889.705,00	2.240.031,00	45,81%
2008	7.058.008,00	3.483.377,00	49,35%
2009	5.486.406,00	2.107.290,00	38,40%
2010	7.052.128,00	2.984.418,00	42,31%
2011	9.215.280,00	4.112.445,00	44,62%
2012	11.991.133,00	5.870.952,00	48,96%
2013	12.371.675,00	6.624.932,00	53,54%
2014	13.034.220,00	6.595.227,00	50,59%
2015	8.923.115,00	3.971.149,00	44,50%
2016	7.228.168,00	2.119.108,00	29,31%
2017	7.846.062,00	2.626.267,00	33,47%
2018 (Abril)	4.513.000,00	1.518.000,00	33%

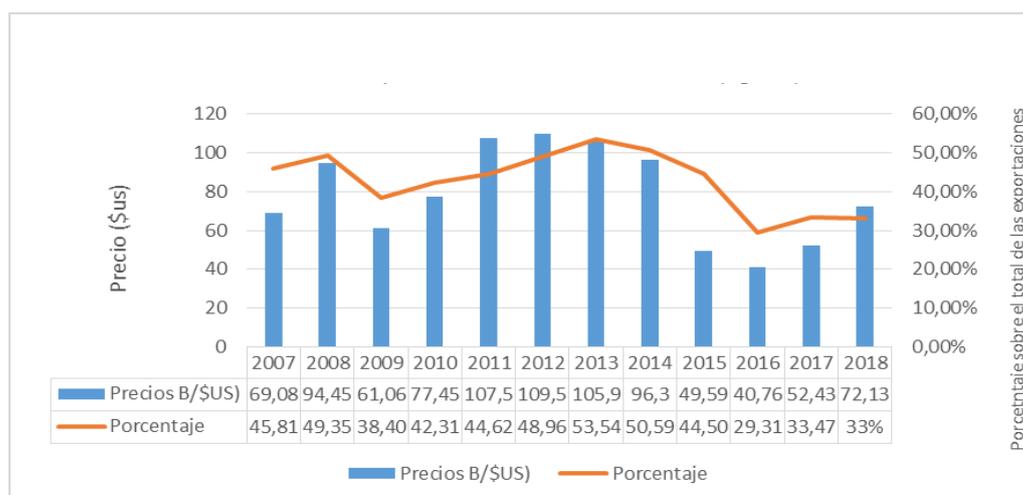
Fuente: Datos tomados de INE 2018

Esta importancia también es consecuencia de los buenos precios comerciales del barril de Petróleo, que, en el caso boliviano, es determinante, en cuanto se anexa a los precios de venta de gas a Brasil y Argentina según los diversos contratos firmados con ambos países. Esto implica una relación directa entre incremento de los ingresos gasíferos y precios internacionales del petróleo, con el cual se recaudaron un total de US 36.085 millones entre el 2006-2018 (Barriga 2018).<sup>1</sup>

Este hecho permitió al gobierno obtener recursos para garantizar una relativa estabilidad política (Velasco 2011). El cuadro 4 detalla esta relación:

<sup>1</sup> Jorge Barriga (Presidente de YPFB) en conversación con Radio San Rafael, agosto de 2018.

**Ilustración 3.1. Precio del barril de petróleo y representación del sector de hidrocarburos en el total de las exportaciones de Bolivia 2007-2018**



Fuente: Datos toamdos del INE 2018 e Informes anuales de OPEP 2018.

Por otra parte su importancia en el PIB nacional del país es menor como se observa en la tabla 3.2:

**Tabla 3.2. Estructura del PIB Bolivia por sectores**

Sector	Porcentaje (%)
Agropecuario	11,7 %
Petróleo y Gas	6.2 %
Manufacturas	16.4 %
Construcción	3.8 %
Electricidad	2.0 %
Servicios	53,4%
Minería	5,3%
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Datos tomados del INE 2018

Pese a representar el 6.2 % del PIB, históricamente en Bolivia, los debates en torno a su utilización han marcado la agenda política, remarcando el uso del hidrocarburo como una cuestión de máxima utilidad pública (Mariaca 2001). Se puede decir que la historia del petróleo y el gas en Bolivia, se vincula con los cambios en la política y el tipo de régimen fiscal, en torno a las orientaciones políticas y las estrategias que impone el contexto en torno a la necesidad de inversión para exploración (Kohl 2012).

Los procesos que supusieron el fin del control Estatal de los recursos petroleros y gasíferos, se vincularon con la estrategia de conseguir mayores inversiones en el sector, ya que en la época de los 90, se presentaron cambios en la política de hidrocarburos para consolidar los ricos campos gasíferos que fueron base para la suscripción de los acuerdos de venta de gas a Brasil y Argentina (Ceppi 2015).

El instrumento emblema de estos cambios fue la Ley N° 1689, promulgada en abril de 1996, en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Esta nueva Ley contemplaba una diferenciación muy cuestionada entre pozos o áreas de explotación en hidrocarburos existentes, y pozos hidrocarburos nuevos. Mientras los pozos en hidrocarburos nuevos pagaban 18 % regalías, los hidrocarburos existentes debían pagar 50 % (CEDLA 2005, 17). Por otra parte, la propiedad del hidrocarburo en boca de pozo pasaba a propiedad de la empresa privada transnacional (CEDLA 2005, 9) tal como establecían los artículos 5 y 24 de la mencionada Ley.

La consolidación de este proceso se dio con la promulgación del Decreto Supremo N° 24806 de 4 de agosto de 1997, que contemplaba los modelos de Contrato de Riesgo Compartido, que en como objeto “otorgaba la facultad al titular de realizar actividades de exploración, explotación y comercialización de los Hidrocarburos en el área del contrato” lo que implica que el titular adquiere el derecho de la producción que obtenga en boca de pozo, cambiando radicalmente los anteriores manejos que situaban a YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) como titular de la producción.

Los bajos resultados de los recursos obtenidos en los 90 con la política, y las reformas que redujeron la intervención del Estado en las políticas sociales, generaron un fuerte rechazo que se articularon desde un punto de vista ideológico, en torno a la transformación del Estado denominado “neoliberal”. En el contexto, el ideal extractivo se consolidó como una suerte de imaginario popular, que vincula la solución de los problemas económicos del país, con la capacidad de controlar los recursos extractivos (Kohl 2012).

Los cambios en los objetivos de la política, causaron la aparición de nuevas alternativas económicas y políticas, desde la articulación del Estado, el mercado y sociedad, bajo un nuevo modelo de gobernanza desde principios del siglo XXI (Kaup 2015). Contrariamente a la creencia general, estas alternativas no implicaron la rearticulación de políticas en favor de

la reconstitución del Estado de bienestar clásico, todo lo contrario, debe verse como el establecimiento de un nuevo consenso con la finalidad de hacer al Estado, responsable de las demandas sociales redefiniendo sus responsabilidades colectivas (Grugel 2012, 5).

De esta manera, los procesos de convulsión social a inicios del 2000, hasta la denominada guerra del gas en Bolivia en el 2003, se articularon en torno a garantizar las nuevas demandas y el cambio del rol del Estado. Evo Morales y el MAS (Movimiento al Socialismo) recogerían estas demandas, asumiendo la importancia de la recuperación del control de los recursos naturales para financiar las mismas (Centellas 2015) lo que puede observarse como un “neonacionalismo petrolero andino” (Fontaine 2008).

En resumen, el cambio en el sector de hidrocarburos, implicó la adopción de un neonacionalismo extractivo con la finalidad de incrementar la captación de rentas del Estado y que se compondrá por la Ley N° 3058, el Decreto de Nacionalización N° 28701 de 2006 y la Estrategia Nacional de Hidrocarburos a cargo de YPFB (Ramírez 2014). El éxito de la política se expresó en las Políticas Sociales como el Bono Juancito Pinto, Juana Azurduy, Desnutrición 0, Mi Primer Empleo que tuvieron impacto directo en los indicadores internacionales de crecimiento y reducción de pobreza (Ceppi 2015).

Pese al éxito de las políticas reflejado en los indicadores de pobreza, deserción y natalidad, también se produjo una dependencia de estas políticas a la renta por explotación de recursos naturales, lo que no permite mejorar la inversión en recursos de exploración, exportación e industrialización, en la política de hidrocarburos, por priorizar los costos de las políticas sociales (Ramírez 2014). Esta situación pone al gobierno en la necesidad de conseguir recursos para la exploración y explotación de nuevos campos, sin afectar las transferencias de recursos hidrocarburíferos a los programas sociales o entidades territoriales.

## **2. Temporalidad del mecanismo**

Dado los cambios en la política de Hidrocarburos a partir de la promulgación del Decreto Supremo N° 28701 “Héroes del Chaco” el de Nacionalización de Hidrocarburos en mayo de 2006, se considera la promulgación de este decreto como detonante empírico del mecanismo que liga recuperación soberana de los hidrocarburos con déficit de rendición de cuentas. Por otra parte, posterior a este hecho, en Bolivia se presenta una estabilidad política y continuidad del gobierno a la cabeza de Evo Morales, que ha permitido que el cambio de política pueda

estabilizarse. Por tal motivo el mecanismo se cierra el 2018, que corresponde al tercer mandato del presidente en el país.

### **3. Evidencias por entidad**

A continuación, se presentan las evidencias por cada entidad del mecanismo en función a la operacionalización expresada en el capítulo dos y se explica su incidencia en cada parte del mecanismo causal desarrollado.

En Bolivia, la Ley de Hidrocarburos N° 1689 en la década de los 90, transfirió la propiedad de los hidrocarburos del Estado a las empresas privadas mediante la suscripción de contratos de exploración y explotación, liberando a su vez el control de la comercialización en favor de estas empresas mediante la suscripción de contratos. Esto puede observarse en el artículo 1 de la mencionada ley, que indica que “El derecho de explorar y de explotar los campos de hidrocarburos y de comercializar sus productos se ejerce por el Estado mediante YPFB. Esta empresa pública, para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, pero para poder hacerlo, celebrará necesariamente contratos de riesgo compartido, por tiempo limitado, con personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras”,<sup>2</sup> también, el artículo 5 complementa y libera el control Estatal en una serie de actividades y señala. “Es libre la importación, la exportación y la comercialización interna de hidrocarburos y sus productos derivado”.<sup>3</sup>

Son estos criterios, sumados al descontento social, por la ausencia del Estado en sectores importantes de la sociedad, que determinan la demanda de la recuperación soberana de los recursos extractivos como un objetivo de política, con incidencia para el cambio de paradigma de política (Hall 1993).

### **4. Puesta en agenda**

La puesta en agenda del objetivo de Soberanía sobre los recursos naturales, supone que el gobierno asegura el desarrollo a través de la recuperación del control Estatal sobre el sector hidrocarburífero. Esto implica que en el proceso de la política pública se encuentren rastros de declaraciones explícitas del titular acerca del carácter público de los hidrocarburos.

---

<sup>2</sup> Ley 1689.

<sup>3</sup> Ley 1689.

La hipótesis es que el gobierno apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos.

### **a) Nodalidad**

Los cambios en la política de hidrocarburos supusieron la articulación social y política de la ciudadanía en torno a la recuperación de los recursos naturales, esto a consecuencia del agotamiento del modelo privatizador impulsado desde la Ley N° 1689 en los años 90. La conformación de grupos sociales en lo que se denominó como movimientos sociales (Velasco 2011) que impulsaron el referéndum nacional sobre la propiedad de hidrocarburos y la ascensión de Evo Morales como presidente, resignificaron y obligaron a reconocer las nuevas reglas del juego político, donde los recursos naturales y su posesión se consolidaron como el baluarte de la reivindicación y el fin del modelo anterior, esto estaría contemplado en el Plan de Gobierno MAS-IPSP 2006-2011, como estrategia fundamental para el cumplimiento de las demandas y la erradicación de la pobreza en el país.

En lo que la política refiere, la implementación de esta ley tuvo que esperar el cambio de mandato y fue Evo Morales, quien asumía la presidencia del Estado Plurinacional con una mayoría histórica, quien implementaría la política y unos meses más promulgaría que expresaría de manera en su Art. 1 que el ejercicio de la soberanía nacional, el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los recursos hidrocarburíferos.<sup>4</sup>

Estos articulados eran consecuentes con la lucha histórica de las naciones, movimientos sociales y pueblos originarios “por reconquistar las riquezas como base fundamental para recuperar la soberanía boliviana”.<sup>5</sup> De igual manera el Plan Nacional de Desarrollo va seguir estos lineamientos tomando en consideración esta recuperación como un paso para contribuir al proceso de transformación del país; “desmontando el modelo de desarrollo concebido desde el colonialismo y el neoliberalismo, cambiando el patrón de desarrollo primario exportador”.<sup>6</sup>

### **b) Autoridad**

Para que estos cambios y declaraciones oficiales fueran reconocidos, tuvieron que ser declarados de manera explícita por parte del gobierno en la regulación constitutiva, la

---

<sup>4</sup> Decreto Supremo 28701. Héroes del Chaco (2006, 3).

<sup>5</sup> Decreto Supremo 28701. Héroes del Chaco (2006, 2).

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2006), aprobado mediante Decreto Supremo 29272.

convocatoria e idea de la Asamblea Constituyente, se estableció como un factor aglutinante y el punto de encuentro de los sectores movilizados a favor de un cambio (Franchini 2007, 4) y más aún en la capacidad de refrendar los avances en la recuperación soberana de los recursos desde la Ley N° 3058 y el D.S. N° 28701.

Por tanto, la CPE, promulgada el 2009, será enfática en reconocer la propiedad soberana de los hidrocarburos siendo propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. Ejerciendo el Estado la representación y el uso de estos recursos (CPE. Art 359, 2009). En términos operativos la presencia en la regulación, implica el control de la cadena de hidrocarburos, que bajo la Ley N° 1689, había sido fragmentada en diferentes actividades y bajo este cambio y que ahora pasaban a control de YPFB y por tanto, a manos y propiedad de los bolivianos y bolivianas.

### **c) Tesoro**

Estos cambios, sumados a un clima favorable de alza de los precios de hidrocarburos, permitieron centrar la recuperación soberana de los recursos naturales y los recursos que se obtengan por ellos, como estrategia para el desarrollo, por lo que se presentó declaraciones explícitas por parte del gobierno, de la intención de utilizar tales recursos para sustentar un nuevo modelo de desarrollo y planes proyectos y bonos.

El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para vivir bien, en sus Lineamientos Estratégicos, aprobados mediante D.S. 29272 de 12 de septiembre de 2007, establecían utilizar los recursos tiene la finalidad de orientar y coordinar el desarrollo del país en los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional, basado en los pilares de; Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana.<sup>7</sup>

Para conseguir estos objetivos, se realiza la asignación de recursos del Estado para la Subvención de Alimentos, Hidrocarburos, Servicios Básicos (Tarifa Dignidad), transferencias condicionadas (Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Bono Juana Azurduy de Padilla y Subsidio Universal Prenatal por la Vida) y otros programas de interés social. (Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2011), esto se detalla en la Resolución Biministerial N° 004/07 del 25 de septiembre de 2007, donde los ministerios de Hidrocarburos y Hacienda (Ahora de Economía

---

<sup>7</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2011.

y Finanzas Públicas) aprobaron la Resolución para dirigir recursos del IDH al pago del Bonosol (Velasco 2011) que muestran el nuevo carácter del gobierno en la asignación presupuestaria.

A nivel de órganos de gobiernos intermedios, el carácter de un nuevo enfoque económico, puede verse reflejado en la Ley financiera desde el 2006, que por ejemplo, en su Art. 9 reglamenta a las entonces Prefecturas Departamentales (hoy gobernaciones) a utilizar recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en proyectos de inversión de la Red Vial Fundamental de Caminos; a los Gobiernos Municipales, utilizar recursos del Impuesto en Infraestructura Salud, Caminos Vecinales y Contrapartes en proyectos de electrificación.

Más adelante, también se modificará la utilización del IDH, en cada vez más actividades, que coincide con el incremento de la capacidad estatal en diferentes actividades, por lo que se presenta una declaración real por parte del gobierno de utilizar los recursos generados por la recuperación estatal de los hidrocarburos en beneficio de diferentes áreas del Estado y distribuirlos mediante bonos y transferencias condicionadas.

#### **d) Organización**

Para que los objetivos puedan ser cumplidos, debe existir un cambio en la organización del aparato Estatal consecuente con las declaraciones explícitas por parte del gobierno sobre el diseño del aparato estatal bajo nuevas reglas de juego. Al respecto, la Ley N° 3058 es clara emanando, Art. 6 Refundación de YPF, Art 9; Conformación de la Política desde nuevos actores, Art 11 inciso E) Fortalecer YPF y todo el Capítulo III titulado “Organización institucional del sector hidrocarburífero”.<sup>8</sup>

El Art. 20 de este Capítulo, establece que la nueva organización recae sobre el Ministerio de Hidrocarburos, constituyéndolo en la Autoridad Competente, que elabora, promueve y supervisa las políticas estatales en materia de hidrocarburos. A su vez, el D.S. 28701 en su Art. 5 Parágrafo II hace explícita esta nueva organización en cuanto “El Ministerio de Hidrocarburos y Energía regulará y normará estas actividades hasta que se aprueben nuevos reglamentos de acuerdo a Ley”.<sup>9</sup> La CPE (Constitución Política del Estado), otorga a YPF la importancia para implementar la política (CPE, Artículo 361) que supone un cambio con la

---

<sup>8</sup> Ley N° 3058, de Hidrocarburos. (2004, 83).

<sup>9</sup> Decreto Supremo 28701. Héroes del Chaco (2006, 5).

Ley N° 1689, que había prácticamente desmantelado YPF, ahora, con esta nueva organización YPF se constituye en el emblema de la geopolítica y la soberanía nacional para este nuevo modelo de Estado.

Se observa, que, en este caso, hay una relación entre soberanía y estructura, en cuando el cambio y consolidación de la política pasa por la reforma de la organización Estatal (Mokrani 2010), y es esta reforma la garantía para cumplir con el precepto soberano que impulso las transformaciones en el país. Esto también estará establecido en YPF en el cual se define claramente, que, con la Nacionalización, YPF vuelve a ser protagonista principal del negocio de los hidrocarburos en Bolivia, con el monopolio de su comercialización en el país y el exterior (YPF 2006).

**Tabla 3.3. Resumen de evidencias por entidad Detonante la puesta en agenda de Soberanía de Hidrocarburos**

Hipótesis	Observaciones esperadas	Evidencias encontradas	Fuentes	Resultado del Test
El gobierno apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos	Declaración explícita en el programa del gobierno	- Objetivo de Soberanía - Recuperación del control de la producción	-Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 -Plan de Gobierno MAS-IPSP 2006-2011 -Referéndum vinculante 2004	Positivo
	Declaración explícita del gobierno en la regulación constitutiva	Reforma constitucional del Sector.	Constitución Política del Estado Convocatoria a la asamblea constituyente	Positivo
	Declaración explícita del gobierno en el modelo de desarrollo	- Modelo de desarrollo centrado en el Estado - Aumento de presupuesto a YPF	- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 -Decreto Supremo 1322 Ley Financiera 2007 aprobada por Artículo 147° de la CPE anterior	Positivo
	Declaraciones explícitas del gobierno en el diseño del aparato estatal	- Declaraciones del cambio del sector, la organización con mayor incidencia de la empresa	Memorias YPF 2006	Positivo

Fuente: Datos tomados de leyes.

## **5. Formulación**

La formulación va responder al grado de asimilación de la decisión y las metas asumidas por el gobierno (Fontaine 2015a), esto implica un proceso en el que los discursos y las cargas ideológicas son consolidadas mediante la decisión (Parsons 2013) concentrando los esfuerzos públicos en hacer viable la política en relación con las demandas y capacidades del Estado. En el caso de la recuperación soberana de los recursos naturales, este proceso implica que el gobierno formule una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo. El éxito para un cambio y estabilización exitosa, depende de la capacidad de la nueva política, en satisfacer las demandas sociales, reduciendo el conflicto con los grupos y empresas privadas del sector de la política a un nivel aceptable (Velasco 2011) y por tanto de producir cambios dentro el área de la política.

### **a) Nodalidad**

Esto implicó, la declaración de este cambio en el programa del gobierno, que con la promulgación de la Ley N° 3058, plasmaba la propiedad de los hidrocarburos en favor del Estado boliviano, que en su Art. 5 reclama la propiedad de los hidrocarburos con una frase contundente que “Por mandato soberano del pueblo boliviano, expresado en la respuesta a la pregunta número 2 del Referéndum Vinculante de 18 de julio de 2004, y en aplicación del Artículo 139° de la Constitución Política del Estado, se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en Boca de Pozo para el Estado Boliviano a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).<sup>10</sup>

Los primeros alcances de la formulación, implican el cambio en la planificación del área de políticas, esto supone una alteración de los manejos en el área con énfasis en el nuevo rol del Estado en la política de hidrocarburos. El Plan Nacional de Desarrollo al establecer como objetivos estratégicos de recuperar y consolidar la propiedad y el control de los hidrocarburos especifica los cambios a producirse en el área de política, para lograr este objetivo.<sup>11</sup>

La Ley N° 3058 se puede asociar con la formulación de la nueva política, ya que permite la participación de nuevos actores en la planificación. Este proceso es consistente con la refundación de la empresa Estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos para que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, y sea el baluarte del

---

<sup>10</sup> Ley N° 3058, de hidrocarburos (2004, 80).

<sup>11</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2006, 99-103).

desarrollo nacional y soberanía (YPFB), en el marco de la Política Nacional de Hidrocarburos definida por el Estado.<sup>12</sup> Estos cambios en la planificación coinciden con el rol encomendado por YPFB como garante de la soberanía y en función de diseñar un marco regulatorio para la política de hidrocarburos como establece el Plan Estratégico Institucional 2015-2019.

A su vez, los cambios de la mano de la ascensión del MAS-IPSP y de Evo Morales al poder en 2006, se relacionaron con el objetivo de manera más contundente, ya que el Decreto Supremo N° 28701 en su Art 3, establecería que, en un plazo no mayor a 180 días desde su promulgación, las empresas regularicen su actividad, mediante contratos, que cumplan las condiciones y requisitos legales y constitucionales, para continuar operando.<sup>13</sup>

El mismo año, en octubre, las empresas suscribieron y aceptaron los nuevos contratos, migrando a la figura de contratos de servicios de riesgo. El principal cambio en este sentido, es el cambio en la actividad y operación en el campo en función de una retribución monetaria en pago, y donde el Estado tiene la propiedad de la producción y la comercialización (Mokrani 2010). Este cambio fue aceptado por las petroleras en por los buenos precios para la comercialización de hidrocarburos y la garantía de los mercados de Brasil y Argentina que se consolidaran y ampliaran por ejemplo con la adenda al contrato con ENARSA en 2012 para incrementar los volúmenes de venta (por lo que las empresas aceptaron seguir operando (Velasco 2011).

Ambos procesos apuntaron hacia una nueva gestión Estatal que se traduce en que YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía sean los planificadores de la política de hidrocarburos, acorde con los lineamientos de soberanía y control Estatal de toda la cadena del sector de hidrocarburos, con perspectivas para realizar la industrialización.

## **b) Autoridad**

Este cambio implica un nuevo tipo de gobernanza (Velasco 2011), que se consolida mediante cambios en la regulación dentro el área de la política. Al respecto, el primer gran cambio se produce con la Ley N° 3058 y la obligatoriedad de migrar de contratos de Riesgo Compartido que fueron firmados bajo amparo de la Ley de Hidrocarburos, N° 1689, de 30 de abril de 1996, a las modalidades de contratos establecidas en la presente Ley, y adecuarse a sus

---

<sup>12</sup> Ley N° 3058, de Hidrocarburos (2004, 80).

<sup>13</sup> Decreto Supremo 28701, Héroes del Chaco (2006).

disposiciones en el plazo de ciento ochenta (180) días calendario computables a partir de su vigencia y mucho más con el proceso de nacionalización bajo el mandato del D.S. 28701 que obliga a las petroleras a negociar los contratos. Estos cambios pueden detallarse en el siguiente cuadro:

**Tabla 3.4. Tipo de régimen de contrato**

Ley	1996 Ley 1689	2005 Ley 3058	2006 D.S. 28701	2009 CPE
<b>Modalidad contractual</b>				
<b>Tipo de Régimen de contrato</b>	Contratos de Riesgo Compartido	-Prod. Compartida -Operación -Asociación	Contratos de Operación	Contratos de Servicios
<b>Propiedad de la producción</b>	Es privada	Es Estatal	Es Estatal	Es Estatal

Fuente: Datos tomados de leyes.

La Ley N° 3058 y la promulgación de la CPE, resaltaron el derecho de las comunidades indígenas a ser consultados en sus territorios de las actividades a desarrollarse (Fundación Jubileo, 2016). La promulgación del Decreto Supremo N° 29033 que reglamenta y permite establecer los procesos de Consulta y Participación a los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas es un instrumento que resalta el proceso.

Esto implicaría un nuevo elemento a la regulación y control, pues las petroleras tendrán que sentarse a negociar con las comunidades indígenas. El Decreto Supremo N° 2298 que aprueba el reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas en el 2015, complementa el proceso, que puede considerarse como una calibración del instrumento, dado que este cambio en la regulación intersectorial hacia las comunidades, dejaba muchos vacíos jurídicos que incrementaban los tiempos y los procedimientos para la explotación y exploración de hidrocarburos en áreas protegidas y Territorios Indígenas Originarios Campesinos.

Otro de los cambios importantes, se produce, con el fin del SIRESI (Sistema de Regulación Sectorial), implantado en 1996 por vía de las superintendencias, mediante Decreto Supremo N° 0071 transformándose la Autoridad de Fiscalización y Control Social (AFCS). Posterior de ello el Decreto Supremo N° 29894 del 7 de febrero de 2009 establece el nuevo Sistema de

Regulación Sectorial y Sistema de Regulación de Recursos Naturales No Renovables y permitirá la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos mediante Resolución Administrativa 474/2009 del 7 de mayo de 2009. Este proceso, se funda en la Ley de Hidrocarburos N° 3058 de 2005, que establece las atribuciones específicas del Ente Regulador en sus artículos 25, 90, 93 y 100 respectivamente.

### c) Tesoro

Los instrumentos de tesoro guardan relación con el cambio en la asignación presupuestaria del área de política, según consta en la Ley Financiera de 2007 hay un cambio con respecto a años anteriores 2005 y 2006, donde no se contemplaba gastos para YPFB Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. En los años posteriores a la formulación de la política, se autoriza, al Ministerio de Hacienda incorporar los, ingresos, gastos e inversiones que demande Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en cumplimiento a la Ley N° 3058 “Ley de Hidrocarburos” y el Decreto Supremo N° 28701.

Por otra parte, la Ley N° 3058, crea un cambio en las regalías y participaciones desde el Impuesto Directo a la Hidrocarburos que grava la producción fiscalizada de hidrocarburos con una tasa fija del 32% y las regalías en un 18 % sumando un 50 % de cargas directas sobre la producción esto implica un cambio que puede verse en la comparación con la Ley N° 1689 de Hidrocarburos en la siguiente tabla:

**Tabla 3.5. Cambios en la carga fiscal según los cambios en la asignación presupuestaria**

Ley	1996 Ley 1689	2005 Ley 3058	2006 D.S. 28701	2009 CPE
<b>Tipo de carga fiscal</b>				
<b>Cargas fiscales sobre la producción</b>	18 % Hidrocarburos Nuevos 50 % Hidrocarburos Existentes	50 % (Reg e IDH)	50 % (Reg e IDH)	50 % (Reg e IDH)
<b>Otros impuestos</b>	IUE (25% Sobre Utilidades) IUE-BE (12,5 %) Remesas IVA (13%) al valor agregado IT (3 %)	IUE (25% Sobre Utilidades) IUE-BE (12,5 %) Remesas IVA (13%) al valor agregado IT (3 %)	IUE (25% Sobre Utilidades) IUE-BE (12,5 %) Remesas IVA (13%) al valor agregado IT (3 %)	IUE (25% Sobre Utilidades) IUE-BE (12,5 %) Remesas IVA (13%) al valor agregado IT (3 %)

Fuente: Datos tomados de leyes

Estos cambios para el incremento en el impuesto IDH 32 % y regalías al 18 % para un 50 % de carga fiscal en el país en el área de hidrocarburos, se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla 3.6. Sistema de distribución de la carga fiscal según Ley 3058**

<b>Tipo de carga fiscal</b>	<b>Razón</b>	<b>Tasa</b>	<b>Destinatario</b>
<b>Regalía Departamental</b>	Producción departamental	11 %	Departamentos productores: - Cochabamba - Santa Cruz - Chuquisaca - Tarija
<b>Regalía Nacional Compensatoria</b>	Producción fiscalizada departamental	1 %	Departamentos: Beni (2/3) y Pando (1/3)
<b>Participación YPFB TGN</b>	Producción fiscalizada nacional	6 %	Tesoro General de la Nación
<b>Total</b>		18 %	
<b>IDH</b>	Art 55. Ley 3058	32 %	Departamentos productores (4 %) Departamentos no productores (2 %)

Fuente: Datos tomados de la Ley N° 3058.

Esta repartición también se vincula con la necesidad cada vez más de incrementar la participación de YPFB en la cadena productiva del país, para cumplir el objetivo soberano, a través de la industrialización de los recursos naturales. Los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2011) y (2012-2017) y la Agenda patriótica (2020-2025) confirman este hecho. El Plan de Inversiones de YPFB 2011-2015, muestra el incremento de los recursos para la empresa.

#### **d) Organización**

Este cambio en la asignación presupuestaria del área de la política, para que sea posible, debe acompañarse por un cambio en la administración del área de la política, lo que puede traducirse en la creación e inclusión de nuevos actores institucionales e instituciones de control, que favorezcan el control Estatal sobre los recursos naturales, tal como se establece en las nuevas formas de planificación, regulación y asignación presupuestaria.

El Decreto Supremo N° 28324, de 2005 que aprueba los estatutos de YPFB, es un avance en ello, dado, que recoge el nuevo rol y las nuevas capacidades conferidas con la Ley N° 3058 (YPFB, 2006). Estas nuevas capacidades están conferidas en el Art. 25 de la mencionada Ley

que da paso a la creación de la Superintendencia de Hidrocarburos,<sup>14</sup> que será la autoridad competente en el sector de hidrocarburos.

El Ente Regulador representa la consolidación de las actividades de transporte, refinación, comercialización de productos, derivados y distribución de gas natural por redes (*Dowstream*) de la empresa en este nuevo rol. Sin embargo, a partir de la promulgación de la CPE, la ANH es también la responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos (Upstream) (AHN Plan Estratégico Institucional (2011–2015)).

Por otra parte, YPFB, tendrá nuevas tareas, como negociar, administrar, fiscalizar, asumir e informar acerca del sector de hidrocarburos (Plan Estratégico 2006). La CPE, también establecerá por ejemplo en el Art. N° 366 la manera en que todas las empresas extranjeras que realicen actividades en la cadena productiva hidrocarburífera en nombre y representación del Estado estarán sometidas a la soberanía del Estado, a la dependencia de las leyes y de las autoridades del Estado.

Consecuente con este mandato, el Decreto Supremo N° 29894, aprueba la nueva estructura Estatal, donde al definir las atribuciones nuevas en su Art 58. Asigna las nuevas atribuciones de la Ministra(o) de Hidrocarburos y Energía en favor de una mayor participación Estatal.

**Tabla 3.7. Resumen de evidencias por entidad Formulación (A) de la política basada en el nacionalismo extractivo**

Hipótesis	Observaciones esperadas	Evidencias encontradas	Fuentes	Resultado del Test
El gobierno formula una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo	Cambio en la planificación del área de políticas	- Planificación centrada en el Estado - Min. De Hidrocarburos e YPFB planifican las política	- Plan Nacional de Desarrollo - D.S. N° 28701 - CPE	Positivo
	Cambio en la regulación del área de política	- Cambio de SIRESE - ANH - Cambio de contratos a las petroleras	- D.S. N° 29894 - D.S. N° 0071 - Decreto Supremo 29894 - Plan Nacional de Inversiones	Positivo

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 29894, Reglamento del Régimen de Incentivos a la Producción de Campos Marginales y Pequeños (2006).

			D.S. N ° 29033	
	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento del presupuesto de YPFB</li> <li>- Trasnferencias del TGN a YPFB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011</li> <li>- DS N° 29272</li> <li>- Decreto Supremo 1322</li> <li>- Ley Financial 2007 aprobada por Artículo 147° de la CPE anterior</li> <li>- Agenda Patriótica 2020-2025</li> <li>- Plan de Inversiones de YPFB 2011-2015</li> </ul>	Positivo
	Cambio en la administración del área de políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nueva arquitectura plurinacional</li> <li>- Nuevo modelo de gestión</li> <li>- Transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto Supremo N° 28324</li> <li>- Ley 3058</li> <li>- Decreto Supremo N° 29894</li> <li>- ANH Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015</li> <li>- Plan Nacional de Desarrollo</li> </ul>	Positivo

Fuente: Datos tomados de leyes

## 6. Coordinación Interinstitucional (B)

En el caso de la política petrolera, la formulación de una nueva política basada en el nacionalismo extractivo, impactó para que se establezca un nuevo tipo de gobernanza, si bien esta se sirvió de instrumentos y componentes que pueden definirla como un tipo de gobernanza jerárquica.

Esto implica que la política incida en la conformación de otros sectores, sobre todo en la capacidad mayor del Estado de intervenir en la economía,<sup>15</sup> mediante la consolidación de reglas institucionales, que regulen el sector, pero al hacerlo afectaran la misma estructura del Estado, ya que la obtención de los recursos hidrocarburíferos aumentarían las dinámicas con el sector en favor de una participación mayor del Estado.

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2006).

### **a) Nodalidad**

A lo que instrumentos de información se refiere, se puede observar como a consecuencia de la formulación de una nueva política, se produce un cambio en la coordinación intersectorial dentro la planificación del sector. La Constitución Política del Estado al otorgar al Ministerio de Hidrocarburos y Energía, la tutela del sector, confirma el cambio al modelo de coordinación jerárquico (CPE 2009), por lo que debe planificar el desarrollo integral del sector energético y desarrollar estrategias para el cumplimiento de la Política.<sup>16</sup>

Por otra parte, este nuevo modelo jerárquico, en su Art. 12 menciona que la planificación recae en el Ministerio de Hidrocarburos, quien elaborará la Política Hidrocarburífera en coordinación con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Consecuente con esto, el Plan Nacional de Desarrollo, establece que se fundará un Sistema Nacional de Planificación a nivel nacional, departamental y municipal, que permita realizar un seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Desarrollo, en base a los pilares de dignidad, soberanía y productiva y donde el control de la cadena de hidrocarburos es fundamental para financiar estas medidas.

A raíz de este cambio, también el D.S. N° 29894, en la definición de la nueva estructura del Estado, establece nuevas unidades que orientan las nuevas apuestas del Estado plurinacional, donde por ejemplo se funda el Viceministerio de desarrollo energético, que debe proponer la planificación integral del sector energético en el mediano y largo plazo,<sup>17</sup> utilizando fondos hidrocarburíferos.

Los resultados que se buscaron obtener con estas medidas, suponen la consolidación de un nuevo Estado, con mayor incidencia en los procesos políticos y sociales, pero que a su vez, acepta combinar y complementar la existencia de instrumentos de mercado de manera consciente a través de la planificación,<sup>18</sup> que permitan un relativo equilibrio con las tendencias mundiales del mercado.

---

<sup>16</sup> Decreto Supremo N° 29894. Reglamento del Régimen de Incentivos a la Producción de Campos Marginales y Pequeños (2006).

<sup>17</sup> Decreto Supremo N° 29894. Reglamento del Régimen de Incentivos a la Producción de Campos Marginales y Pequeños (2006).

<sup>18</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2006, 14).

Dentro del marco de planificación del país, los hidrocarburos constituyen recursos estratégicos para el desarrollo nacional, cuya cartera de proyectos en el corto y mediano plazo se hallan contenidos en el Plan de Inversiones 2010-2015 de YPFB Corporación. En el esquema el Estado boliviano asume una posición medioambiental fuerte que de interpretarse como un cambio en el modelo de Gestión a favor de un mayor tutelaje estatal en el sector y que en los hechos se realizó de una manera pragmática.

## **b) Autoridad**

Esto involucra un cambio en el régimen de contratos, bajo un nuevo modelo de gestión sectorial, en el cual la participación del Estado se asocia con la interacción de los actores en relación al régimen de propiedad, consistente con el nuevo modelo político y social. Esto implica un cambio en la coordinación intersectorial en la regulación, que se expresa primero desde la Ley N° 3058, y el cambio en las modalidades de contratos.

Al hacerlo, la regulación constitutiva, se sustenta en la CPE y más en el Art. 362, mediante el cual YPFB suscribe contratos bajo régimen de prestación de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas realicen actividades de la cadena hidrocarburífera hacia una nueva suscripción de contratos y por tanto bajo un nuevo régimen de propiedad y carga fiscal.

La aceptación de este cambio por parte de las empresas petroleras se consiguió en parte por el buen precio de los hidrocarburos (Velasco 2011) pero también desde el punto de vista legal, por la inclusión del Anexo D en los contratos. Este especifica el “Procedimiento contable y financiero”, para ejecutar los costos recuperables, es decir los gastos que haga la empresa en las actividades y que serán devueltas por el Estado, al igual que le Índice B (Velasco 2011, 131). Ambos instrumentos implicaron un pacto entre el gobierno y las empresas petroleras.

Por otra parte, un cambio importante en esta coordinación es la consolidación de las comunidades indígenas originarias campesinas dentro la regulación, ya que desde sus usos y costumbres exigirán ser contempladas en el proceso de la política. La CPE que reconoce el derecho de los territorios indígenas originarios campesinos a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios (CPE. Art 40. 2009).

De manera específica esta nueva relación se expresa primero, con la promulgación del Decreto Supremo N° 29033, de 16 de febrero de 2007 que reglamenta la Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas y segundo, con su complementación para reglamentarla aún más con el Decreto Supremo N° 2298, que tiene por objeto modificar y complementar en dos momentos, primero la licitación (autorización contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos) y la aprobación e inclusión de los resultados de la consulta.<sup>19</sup>

### **c) Tesoro**

Esta nueva relación tendrá su correlato en la selección de instrumentos de tesoro, es decir, la forma en la que se distribuyen los ingresos y gastos en el entorno institucional. La migración obligatoria de las empresas petroleras a contratos de operación, suscritos luego de la negociación, en gran parte fueron aceptadas por el clima favorable de precios (Mokrani 2010) pero sobre todo en los aspectos de negociación que terminó la suscripción de contratos con la incorporación de dos instrumentos; primero el denominado “Anexo D” donde se establece la figura de “costos recuperables” (Costos incurridos y reportados por el titular en actividades hidrocarburíferas aprobadas por YPFB) e “Índice B” (cambio en la repartición de la ganancia entre el Estado y las compañías, mediante un cálculo mensual entre ingresos y egresos del operador durante el contrato estableciendo el flujo de inversiones y su recuperación en el tiempo) (Velasco 2011, 132) que terminaron ablandando la tensión de la nacionalización.

Ambos instrumentos fiscales modificarían las relaciones económicas y políticas entre las empresas petroleras y YPFB, para lograr una relativa convivencia entre las partes (Velasco 2011, 134). Esto muestra que en el proceso de negociación el gobierno entenderá que necesita de las transnacionales, y que, en el contexto actual, ya no se puede realizar una nacionalización como las del siglo XX, lo que terminará en un pacto que implicará un cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria.

Por otra parte, uno de los mandatos con respecto a la recuperación fue el de la utilización de los recursos extractivos en favor del desarrollo nacional que se acompañaría con la estrategia de industrialización de los recursos naturales.<sup>20</sup> Esto en el plano operativo, implica que la

---

<sup>19</sup> Decreto Supremo N° 2298 (2015).

<sup>20</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2006).

nueva política garantice la cantidad de recursos suficientes para la exploración y explotación con perspectivas hacia una industrialización.

Sin embargo, dado los altos costes de presupuesto para estas tareas y la debilidad de YPFB que en amparo de la Ley de Hidrocarburos 1689, fue desmantelada (Ceppi 2015) Las capacidades de respuesta a esta demanda por parte del gobierno han sido débiles, situación que abrió un punto de crítica de la política de hidrocarburos (Fundación Jubileo 2016, 4). Esta carga política que adquirió la industrialización por ello, en oposición al discurso nacional extractivo centrado en el Estado, se promulgaría la Ley N° 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera el 2015. Que beneficiaría a quienes se comprometan y ejecuten nuevas inversiones iguales o superiores a los \$us. 350.000.000,00 (Trecientos Cincuenta Millones 00/100 Dólares Estadounidenses) en actividades de exploración, o \$us. 500.000.000,00 (Quinientos Millones 00/100 Dólares Estadounidenses) en actividades de exploración y su desarrollo.

Por otra parte la misma Ley, crearía un **Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera**, con recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH, con el doce por ciento (12%) de los recursos provenientes quitándoles a las Entidades Territoriales Autónomas, Universidades Públicas y todos los beneficiarios previstos en la Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005. Esta medida ampliamente criticada, muestra la necesidad de fondos para emprender las demandas de industrialización establecidos en los D.S. N° 29511 del 9 de abril. D.S. N° 368 del 29 de noviembre de 2009 y el D.S. N° 922 29 de junio de 2011.

Esta condición se establece en la necesidad de recursos por ejemplo D.S. N° 29507, establece las condiciones para la operación de YPFB en toda la cadena, en sustento con el Art 11 de la Ley N° 3058. A su vez, el D.S. N° 922 norma las formas de financiación y es en amparo del mismo que mediante una subpartida presupuestaria se asigna 21 millones de bolivianos para YPFB (Fundación Jubileo 2017, 12). A su vez, la Ley Financiera en el 2009, en su Art. 46, establecerá un crédito extraordinario de 1 mil millones de dólares para proyectos de inversión (BCB N° 22, año 2010).

El fin de estas medidas es lograr un acuerdo entre las empresas petroleras desde la relajación en términos económicos de las cargas fiscales y en el caso del Anexo D, la posibilidad de

recuperar costos invertidos, hecho en gran medida para que el gobierno pueda obtener fondos para garantizar la política de industrialización confirmando esto con el incremento de presupuesto a la entidad Estatal y la retención del 12 % del IDH en un fondo especial para el fortalecimiento del Sector.

En resumen, a lo que se refiere a instrumentos de tesoro, las medidas del gobierno atraer capitales extranjeros que garanticen la producción, industrialización y exportación de hidrocarburos. Pero al hacerlo atentan con los manejos y capacidad de gestión de los municipios y gobernaciones para planificar actividades para el desarrollo.

#### **d) Organización**

En lo que instrumentos de autoridad se refiere, se presenta un cambio en la coordinación intersectorial en la administración, primero reconociendo a YPFB como la institución autárquica con plena capacidad de control e incidencia en la política (CPE 2009) con el objetivo de fortalecer este objetivo. Para regular y supervisar este cumplimiento la Ley N° 466 del año 2013, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, como el responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar, las actividades de toda la cadena productiva hasta la industrialización.

La nueva gestión pública, con las modificaciones hacia una mayor gobernanza a favor del Estado, se plasma en el D.S. N° 29894 que busca ajustar el modelo de gestión pública para que el Estado pase a ser uno de los principales protagonistas. La presente norma tiene por objeto establecer la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, así como las atribuciones de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y de las Ministras y Ministros, así como definir los principios y valores que deben conducir a los servidores públicos, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado.<sup>21</sup>

Esto significó un fortalecimiento de la estructura organizativa del Ministerio de Hidrocarburos y Energía que se expresa en el Art. 57:<sup>22</sup>

- Ministro (a) de Hidrocarburos y Energía

---

<sup>21</sup> Decreto Supremo N° 29894. Reglamento del Régimen de Incentivos a la Producción de Campos Marginales y Pequeños (2006).

<sup>22</sup> Estructura organizativa del Ministerio de Hidrocarburos y Energía (D.S. N° 29894 2009, 22.)

- Viceministerio de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
  - Dirección General de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
- Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y Almacenaje de Hidrocarburos
  - Dirección General de Industrialización y Refinación
  - Dirección General de Comercialización, Transporte y Almacenaje
- Viceministerio de Desarrollo Energético
  - Dirección General de Planificación e Integración Energética
  - Dirección General de Gestión Socio Ambiental
- Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas
  - Dirección General de Electricidad
  - Dirección General de Energías Alternativas
  - Dirección General de Control y Fiscalización

Se puede observar un incremento organizativo con plena incidencia en la coordinación intersectorial de la administración con la finalidad de garantizar y estabilizar la política en favor a los lineamientos soberanos, pero también de apostar por hacer una nueva gestión de gobierno.

**Tabla 3.8. Resumen de evidencias por entidad Coordinación Interinstitucional (B) de la política basada en el nacionalismo extractivo**

Hipótesis	Observaciones esperadas	Evidencias encontradas	Fuentes	Resultado del Test
Gobierno asegura nueva política por cambio institucional en el marco de garantizar la industrialización	Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación	- Cambio en los espacios de coordinación - Importancia del IDH para la planificación de bonos	- CPE - Plan de Inversiones YPFB 2011-2016 - D.S. 29894 - Plan Nacional de Desarrollo	Positivo
	Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación	- Cambio de contratos - Relajación de la normativa - Consulta previa	- CPE - Anexo D - Índice B - D.S. 29033 - D.S. 2298	Positivo
	Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria	- Relajación de las cargas fiscales a las empresas petroleras - Retención del 12 % del IDH	- Anexo D - Índice B - Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 Ley 767	Positivo
	Cambio en la coordinación intersectorial en la administración	- Nueva estructura del Min. De Hidrocarburos y Energía	- Ley 466 D.S. 29894	Positivo

Fuente: Datos tomados de leyes.

## **7. Interacción política (c)**

Las interacciones políticas, pueden considerarse como la forma en la que se articula el Estado con el mercado y la sociedad civil, al momento de implementar la política, es un proceso según cual se privilegia grupos y actores alrededor de la política, y se selecciona la forma mediante la cual se va implementar en relación a un contexto político, social y económico.

En el caso de la política la formulación de un nacionalismo extractivo desde la Ley N° 3058, el Decreto de nacionalización 2870, que, sin embargo, dado el nuevo contexto en el que los Estados deben negociar los alcances de la política con otros actores, se relajaron los términos con las petroleras en la suscripción de los contratos desde el Anexo D y el Índice B.

Por otra parte, la fortaleza del movimiento indígena, obligó a que sus territorios sus usos y practicas sean respetadas antes de aprobar las actividades exploratorias, lo que llevo a la generación de normas reguladoras que garanticen tal propósito, situación que se constituyó en una traba legal que llevo a considerar los alcances de esta política, ya que la mayoría de las áreas de explotación y explotación se encuentran ubicadas en territorios indígenas originarios campesinos (Jiménez 2013).

Esta situación se ha constituido en un problema y otro punto de crítica del gobierno, ya que los detractores señalan que no cumple con los establecido por la CPE Art. 319 La industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios (CPE 2009) y el Art. 385 P. II. Que establece que en caso de tener que explorar áreas protegidas, se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originaria campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas (CPE 2009) El Art. 403, es enfático al señalar que a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias en base a sus usos y costumbres (CPE 2009).

Los procesos de la política llevaron a ver que la implementación era mucho más compleja en la medida que ingresaban más actores, quizá el hecho más importante fue el conflicto en torno a la apertura de una carretera que atravesase el “TIPNIS” Territorio Indígena y Parque

Nacional Isiboro Sécure (Betancourt et al. 2013) que a su vez supuso la primera experiencia y debate nacional en torno a la administración de los territorios indígenas y áreas protegidas. Según datos de CEDLA el 27,5 por ciento del Territorio Indígena, Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), equivalente a 358 mil hectáreas, ha sido declarado por el gobierno boliviano como área de aprovechamiento de hidrocarburos (CEDLA 2013)

Esto supuso el conflicto con el gobierno, que terminó quebrando la articulación del Gobierno con las comunidades indígenas de Tierras Bajas y la salida de la CIDOB (Confederación Indígena de Bolivia), máximo ente de representación de los indígenas en tierras bajas, del Pacto de Unidad<sup>23</sup> (*El día*, 14 de noviembre de 2011),<sup>24</sup> lo que a su vez, cambio las perspectivas del Estado hacia una mayor intervención dentro las comunidades y territorios con el afán de garantizar la política extractiva.

Las críticas al cambio en las relaciones con las comunidades fueron respondidas por Álvaro García Linera, vicepresidente del Estado Plurinacional en un discurso oficial, que señala “vamos a decir que no somos sus guardabosques, hay ONG (Organizaciones No Gubernamentales) que dicen que en el norte destruyan la naturaleza, pero que en el sur protejan la naturaleza, para el norte como si fuera de propiedad de los ricos” (*Los Tiempos*, 21 de junio de 2012).<sup>25</sup> Para él, el Gobierno se encuentra asediado mediante “una estrategia de movilización y dominación colonial, que se sirve de la utilización de las contradicciones en el seno del bloque popular para enfrentar a dos bandos de las fuerzas populares en su interior” (García 2012, 14) en contra del Gobierno.

Por otra parte las política de hidrocarburos sustentada en el nacionalismo extractivo, en el periodo 2006-2018, recaudo, 36.085 millones de dólares (Barriga 2018) dado la demanda externa y los precios de los hidrocarburos (Húmerz 2010) lo que permitió un importante

---

<sup>23</sup> El Pacto de Unidad, es una alianza nacional boliviana que se funda sobre las organizaciones de base, de Bolivia, que apoyan a los derechos indígenas y agrarios y que se articularon desde el Pacto por la Soberanía y Dignidad Nacional con la finalidad de presionar al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada para que apruebe reformas a las políticas sociales y de hidrocarburos. Lo componían inicialmente: Confederación de Trabajadores Rurales de Bolivia (CSUTCB), Confederación Nacional de Mujeres Originarias Indígenas Campesinas de Bolivia - Bartolina Sisa, Confederación Sindicalista de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ).

<sup>24</sup> “El tipnis desarticula el ‘Pacto de Unidad’. 2011. *El Día*. La Paz, noviembre 14. En: [https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id\\_articulo=78553](https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id_articulo=78553)

<sup>25</sup> “García Linera: No somos guardabosques”. 2012. *Los Tiempos*. Cochabamba, junio 21. En: [https://la-razon.com/economia/Gobierno-buscara-hidrocarburos-parques-naturales\\_0\\_2291170946.html](https://la-razon.com/economia/Gobierno-buscara-hidrocarburos-parques-naturales_0_2291170946.html)

crecimiento económico del país, fortaleciendo al gobierno políticamente, ya que asumirá este crecimiento como la mejor muestra de los alcances de las política de nacionalización (Evo Morales en *Los Tiempos*, 6 de Agosto de 2018).

En consecuencia, de estos antecedentes, el gobierno adecua los instrumentos y su estilo de implementación con la finalidad de garantizar el curso normal de la política y mantener el nivel de crecimiento económico, por lo que limitará el control social y la participación en la política de hidrocarburos. Esto se expresará en los instrumentos detallados a continuación.

### a) Nodalidad

En caso de ser válido que en la interacción política el gobierno limita la participación y el control social debe encontrarse presente de manera explícita una influencia del gobierno en el estilo de implementación y las evaluaciones. La primera forma en la que se presentó esta influencia es que YPFB solo tuvo un presidente titular desde su rearticulación, pese a que el artículo 23 de los Estatutos de la compañía manda que la designación sea realizada conforme a mandato constitucional y el Decreto Supremo N° 28324 que aprueba sus Estatutos y que fueron removidos por diversos hechos de corrupción (*Pagina Siete*, 2016). Los presidentes fueron:

**Tabla 3.9. Presidentes en YPFB**

<b>Presidente</b>	<b>Gestión</b>	<b>Motivo de cambio</b>
Jorge Alvarado	2006-2007	Contrato irregular con Brasil
Juan Carlos Ortiz	2007	Renuncia denunciando que el asesor de YPFB tenía acuerdos con REPSOL, YPF Y PETROBRAS
Manuel Morales Olivera	2007	Acusado de corrupción por realizar un viaje de placer a Cuba donde se pagaron 342 mil bolivianos
Guillermo Aruquipa	2007-2008	Fue acusado de tráfico de influencias y asociación delictuosa, por la conformación irregular de la sociedad mixta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y el Servicios e Industrias Petroleras S.A. (YPFB-SIPSA)
Santos Ramírez	2008-2009	Fue el caso de corrupción más sonado que se conoció tras la muerte del empresario tarijeño Jorge O'Connor D'Arlach Taborga. El ex ejecutivo adjudicó un contrato irregular a Catler Uniservice.
Carlos Villegas	2009 – 2015	En esta gestión salto el caso de corrupción que involucró a Gerson Rojas, que manejaba las plantas separadoras de

		líquidos de Río Grande y Gran Chaco de YPF B.
Guillermo Achá	2015-2017	Destituido y procesado por el “caso taladros” donde YPF B compro tres equipos de perforación por 148 millones dólares que después se confirmó el sobreprecio.

Fuente: Datos tomados de informes de prensa y columna del senador opositor Arturo Murillo

Por otra parte, una manera de palear esta situación fue la promulgación la Ley N° 970 que modifica el Parágrafo III del Artículo 22 de la Ley N° 3058 de 2005, de y queda establecido que el Presidente Ejecutivo será la máxima autoridad ejecutiva de YPF B. La Presidencia del Directorio será ejercida por la Ministra o el Ministro de Hidrocarburos. Así se reduciría la presión sobre la designación de un presidente para YPF B.

Estas situaciones mostraron que YPF B fue establecida como un botín político (Velasco 2011) y por tanto, no pudo cumplir con las tareas encomendadas por la nacionalización y la Ley N° 3058, por ejemplo, la Ley N° 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos, en su artículo 6, establece que YPF B deberá publicar semestralmente, en su página web, información relativa a producción, precios, ingresos brutos y costos recuperables, entre otras variables, por campo y tipo de hidrocarburo. Sin embargo, esto es lo que menos ha realizado YPF B y estos datos son inexistentes en los portales Web de la empresa.

## **b) Autoridad**

Con respecto a estos elementos, se observa también la fuerte relación del régimen de gobierno a la cabeza del presidente Morales, con mostrar las bondades de la nacionalización. Esta fortaleza ha permitido mantener estable por más de 12 años al MAS-IPSP y que incluso se perfila a ser el partido gobernante hasta el 2025, tal como establece los lineamientos de la Agenda Patriótica 2020-2025. El control del parlamento por mayoría de 2/3 en este proceso es otro rasgo importante y a lo que instrumentos de autoridad se refiere, se observa una influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo.

La mejor muestra de ello es el interinato en YPF B, que puede considerarse como una vulneración a la CPE y al rol encomendados a los parlamentarios ya que la CPE en si Art. 159 otorga a la Cámara de Diputados la tarea de proponer ternas al Jefe de Estado para la

designación de los “presidentes de entidades económicas y sociales, y cargos en que participe el Estado, por mayoría absoluta de acuerdo con la Constitución” (CPE 2009,34).

### **c) Tesoro**

A lo que instrumentos de tesoro se refiere, esta se puede observar en la ejecución presupuestaria, es decir el titular tiende a controlar más el presupuesto con la finalidad de garantizar el normal funcionamiento de la política. Ley N° 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, con el que el Estado retiene el 12 % del Impuesto Directo a los Hidrocarburos es el mejor ejemplo. El Decreto Supremo N° 1202, 18 de abril de 2012 que se incentiva a las empresas con Notas de Crédito Fiscal por otra parte, también incide en la influencia.

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

### **d) Organización**

Los resultados de la política de hidrocarburos fueron claramente asociados como un indicador de la gestión de Evo Morales, por eso los fracasos de la política de hidrocarburos, se han constituido en un elemento de evaluación de los alcances de su gestión y del cumplimiento de sus metas encomendadas en la agenda de octubre, razón que ha llevado a negociar la nacionalización con las empresas petroleras (Velasco 2001, CEDLA 2009, Fundación Jubileo 2015).

En el plano del cumplimiento de las metas establecidas el gobierno ha otorgado la mayor superficie de áreas para actividades petroleras con una superficie de 2.884.117,00 has con modificaciones que puede permitir que ésta se extienda a 24 millones de Has lo que supone el 22,55% de todo el territorio nacional (Jiménez 2015). Esta expansión ha supuesto el incremento de conflicto con las comunidades indígena originario campesino, que reclaman un respeto por sus territorios y el cumplimiento de la normativa.

Como se señala en puntos anteriores, la política de consulta previa ha supuesto un verdadero problema para garantizar el cumplimiento de la política petrolera, el gobierno ha realizado cambios incrementales que como más reciente se presenta el D.S. N° 2298 del año 2015 que reduce la cantidad de días para el desarrollo de la consulta previa, muestra esta influencia sobre la comunidad y la capacidad de fiscalizar, Álvaro García Linera en pregunta sobre si el gobierno atenta a los parques y territorios indígenas contesto “Está bien que tengamos parques (...).Pero no significa que nos vamos a quedar viviendo como hace 400 o 300 años para dejar esa riqueza para que de aquí a un tiempo vengan otros...” (García Linera en *Página Siete*, III Congreso Internacional Gas y Petróleo 2015).

Confirmando estas declaraciones, se aprueba el Decreto Supremo N° 2366 autoriza el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas del país. El artículo 2 señala que “se permite el desarrollo de actividades hidrocarburíferas de exploración en las diferentes zonas y categorías de áreas protegidas, en cumplimiento a los condicionamientos ambientales establecidos por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas-SERNAP y la Autoridad Ambiental Competente Nacional-AACN”. Las áreas definidas fueron en Iñau (Chuquisaca), Carrasco (Cochabamba), Amboró Espejos (Santa Cruz), Aguaragüe y Tariquia (Tarija), Pílon Lajas (Beni), Tipnis (entre Cochabamba y Beni) y en el Madidi (La Paz), lo que abarca prácticamente la totalidad del país (*La Razón*, 17 de julio de 2015).<sup>26</sup>

Esto tiene una fuerte incidencia Ley N° 222 de consulta a los Pueblos Indígenas del TIPNIS, 10 de febrero de 2012 Artículo 4°. - (Finalidad de la consulta) Lograr un acuerdo entre el Estado Plurinacional de Bolivia y los pueblos indígenas originario campesinos Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré, sobre los siguientes asuntos, los tiempos se alargaron y se tuvo Ley N° 240 hasta doscientos diez (210) días a partir de la promulgación de la Ley N° 222 de 10 de febrero de 2012.” Y más después la Ley N° 273, 7 de septiembre de 2012 en un plazo máximo de hasta trescientos un (301) días, a partir de la promulgación de la Ley N° 222 de 10 de febrero de 2012.

---

<sup>26</sup> “Gobierno buscará hidrocarburos en ocho de sus 22 parques naturales”. 2015. *La Razón*, junio 17.

**Tabla 3.10. Resumen de evidencias por entidad Coordinación Interinstitucional (B) de la política basada en el nacionalismo extractivo**

Hipótesis	Observaciones esperadas	Evidencias encontradas	Fuentes	Resultado del Test
El gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos	Influencia en el estilo de implementación y las evaluaciones por parte del titular	- Fortalecimiento del Estado - Fortalecimiento de YPFB	- D.S. 28324 - Ley 970 Ley 3740	Positivo
	Influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo	- Interinato en YPFB	- CPE - (Velasco, 2011) - Gaceta Oficial del Estado Plurinacional	Positivo
	Influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria	- Incentivos a las empresas petroleras - Retención IDH	- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional - Boletines de Prensa del Ministerio de Economía y Finanzas - Plan Nacional de Desarrollo	Positivo
	Influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad	- Proceso de consulta en el TIPNIS	- D.S. 2298 Ley de Consulta a pueblos del TIPNIS	Positivo

Fuente: Datos tomados de leyes, decretos y normas.

## 8. Resultado (O)

La exposición de evidencias ordenadas en función del mecanismo causal; permite observar como la demanda de recuperación de los recursos naturales, se articuló en torno a la consolidación del objetivo de soberanía nacional. La traducción de este objetivo mediante la formulación de una política nacionalista de recursos, entre otras cosas fue un mandato por la recuperación, control, expansión e industrialización de los recursos naturales. Para ello, el gobierno tuvo que negociar la política de hidrocarburos con las transnacionales petroleras, lo que debe entenderse como una nueva gobernanza (Velasco 2011) en el marco de las nacionalizaciones.

El producto es la formulación de una nueva política, que puede considerarse como la apuesta por un neo nacionalismo extractivo (Fontaine et al. 2017) con la finalidad de captar los suficientes recursos para financiar las demandas sociales. Sin embargo, a diferencia de las

nacionalizaciones del siglo XX (Philip 1982) esta convive con instrumentos más a favor del mercado o en beneficio de las empresas privadas.

Es importante señalar, las modificaciones presentadas a la temática de territorio y consulta previa en las comunidades indígenas, ya que el gobierno al busca garantizar el cumplimiento de los objetivos de las comunidades, alertó que la mayoría de las áreas de explotación y exploración caían en parques nacionales y territorios indígenas, la relajación de este marco normativo se expresa en los cambios en el Decreto Supremo N° 29033, de 16 de febrero de 2007, con el Decreto Supremo N° 2298 de noviembre de 2016.

Este hecho ha fortalecido al gobierno, está comprobado, que el nacionalismo petrolero fortalece la imagen del líder mesiánico, donde el titular se beneficia del mismo al concentrar una importante cantidad de fondos que al traducirse en bonos y subvenciones que otorgaron, una importante fortaleza electoral. Esta fortaleza se confirma con las victorias del Presidente Morales 3 veces en las elecciones de 2005 con el 54 % de los votos, de 2009 con el 64,22 % y del 2014 con el 61,04 %, estas sendas victorias, permitieron tener un control absoluto de la política de hidrocarburos, pero también del parlamento, dada la estructura partidaria del MAS-IPSP que establece un orden partidario muy rígido (MAS-IPSP 2006).

A raíz de esta situación, se puede observar como la política petrolera, permite consolidar el bloque político desde el crecimiento económico, que, para algunos teóricos a favor del gobierno, es un claro indicador de que las políticas del gobierno han permitido huir de la maldición de recursos (Banegas 2015).

#### **a) Rendición de cuentas horizontal**

El fortalecimiento del ejecutivo con las sucesivas victorias y el impacto mediático que supone el crecimiento económico dio un fuerte respaldo a la gestión de gobierno del presidente Morales y es precisamente este respaldo, que motivó que al MAS-IPSP de convocar un Referéndum para poner en consideración la posibilidad de re postulación electoral a la presidencia del Estado plurinacional, que constitucionalmente, solo permitía una segunda elección.

Dicho proceso se llevó a cabo mediante la promulgación de la Ley N° 757. Sin embargo, el 21 de febrero de 2016 la ciudadanía desaprobó esa opción, donde el "No" a la posibilidad de

reelección resultó ganadora con el 51,30% de los votos, frente al 48,70% del "Sí" que la apoyaba. Esta sería la primera derrota electoral del Presidente Morales, que bajo el argumento que “la oposición quiere sacarme del poder para privatizar los recursos naturales” (Evo Morales informe a la nación, 6 de agosto de 2017) se amparó en el derecho de poder ser reelegido para mantenerse al poder.

El derrumbe de los órganos de control se dio con la Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017 bajo la interpretación de garantizar los derechos humanos y tomando como un “derecho humano el elegir y ser elegido” tal como señaló establecido en el Pacto de San José de Costa Rica promulgado el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica, declara que Inconstitucional este precepto y autoriza a Evo Morales para un tercer mandato. Este hecho ha generado una fuerte oposición al gobierno, que comienza a afectar la gobernabilidad en el país, sobre todo en sectores urbanos de clase media.

En lo que YPFB y los manejos de la empresa se refiere, el interinato en YPFB, es una señal de falencias de control por parte de la cámara legislativa, ya que bajo mandato constitucional específicamente el Art. 159, este órgano de Estado, tiene la tarea de proponer ternas al Jefe de Estado para la designación de los “presidentes de entidades económicas y sociales, y cargos en que participe el Estado, por mayoría absoluta de acuerdo con la Constitución” (CPE 2009) tampoco se toma en consideración el Decreto Supremo N° 28324, del 1 de septiembre de 2005, que aprueba los Estatutos de YPFB, para el cual para ser la cabeza del sector “es un requisito ser profesional de probada experiencia no menor a diez años y tener reconocida capacidad ejecutiva”.

#### **b) Rendición de cuentas social**

En Bolivia tras el conflicto que estalló, por la decisión del Gobierno de atravesar el TIPNIS (Territorio Indígena del Parque Isiboro Sécuré) se dio un proceso de debate público muy fuerte que terminó con la Ley N° 222 o Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del TIPNIS de 10 de febrero de 2012. Los criterios que manejaban esta consulta era de mantenerse en el marco de ser informada y respetar los usos y costumbres, empero, según denuncias de diferentes ONGs, esta no fue ni libre, ni informada (CEDIB 2016). Por lo que actualmente, hay un debate sobre si existen garantías, para una rendición de cuentas social, tomando la experiencia de lo acaecido en el proceso de consulta previa en el TIPNIS.

La Ley de participación N° 341, establece el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que ellas realicen los procesos de Control Social, sin embargo, el ejecutivo mejoró sus relaciones con las mismas mediante trasferencias de recursos, por ejemplo, el presidente Evo Morales aprobó el Decreto Supremo N° 3578 que establece un “Fondo Complementario de Jubilación para el Transporte Público”, cuya implementación beneficiará a 84.000 choferes en el país, pese a que no aportan al sistema de Administradora Fondo de Pensiones, lo que políticos de la oposición han calificado como una especie de compra de votos políticos.

### **c) Transparencia**

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

En una parte sensible como los procesos de contratación de Bienes y Servicios, el Decreto Supremo N° 3398 del 20 de noviembre de 2017, que tiene por finalidad reglamentar los procesos de contratación de Bienes y/o Servicios, necesarios para llevar adelante las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Sin embargo esta en su Art. 4 inciso a, cambia el acceso a la información, primero resaltando el tema de Confidencialidad en los procesos de contratación de bienes y/o servicios deben efectuarse bajo reserva de la información frente a terceras personas ajenas a dichos procesos, conforme al Contrato de Servicios Petroleros, salvo requerimiento,<sup>27</sup> esto es una clara vulneración de la consolidación de canales de información, ya que cierra esta opción a la decisión de una autoridad competente.

A su vez, en el mismo artículo, en el inciso h) define como transparencia a la capacidad de hacer cumplir el presente reglamento aplicando de manera correcta los principios, objetivos y políticas del sector, como brindar la información que sea requerida por la autoridad

---

<sup>27</sup> Decreto Supremo N° 3398 (2017).

competente,<sup>28</sup> condicionando una vez más la información a trabas burocráticas, todo lo contrario a los lineamientos acerca de transparencia es el de facilitar a las personas el acceso a la información en temas donde se manejen fondos públicos (Hale 2008).

Para concluir, el mismo Decreto establece en su disposición transitoria tercera parágrafo I. que YPFB deberá implementar el SINCOP (Sistema Nacional de Contrataciones de Operaciones Petroleras) plenamente hasta sesenta (60) días calendario, posteriores a la publicación del presente Decreto Supremo que fue el 20 de noviembre de 2017, sin embargo, a la fecha no se ha establecido tal Sistema Nacional y los contratos y demás acuerdos de servicios y/o bienes se manejan con discrecionalidad.

#### d) Sanción

Se señaló que en caso de que la hipótesis sea cierta, debería presentarse un cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales, sin embargo, Bolivia como estrategia de limpiar la imagen del gobierno ante los hechos de corrupción aprobó leyes mucho más drásticas para combatir la corrupción, así que no se encuentra huellas empíricas para solventar este punto.

**Tabla 3.11. Resumen de evidencias por entidad Coordinación Interinstitucional (B) de la política basada en el nacionalismo extractivo**

Hipótesis	Observaciones esperadas	Evidencias encontradas	Fuentes	Resultado del Test
Nueva política dificulta la responsabilidad pública	Cambio en el balance y autonomía de las agencias de control	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convocatoria a Referéndum sobre reelección</li> <li>- Sentencia Constitucional aprueba repostulación y reelección de Morales</li> <li>- Interinato en YPFB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 757</li> <li>- S.C.P. 0084/2017</li> <li>- D.S. 28324</li> </ul>	Positivo
	Cambio en el control social de la política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denuncias de vulneración de los procesos de consulta</li> <li>- Cooptación política de sectores sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 222</li> <li>- D.S. 3578</li> </ul>	Positivo
	Cambio en el acceso de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se cumple los informes de YPFB</li> <li>- Confidencialidad en los contratos y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 3740</li> <li>- D.S. 3398</li> </ul>	Positivo

<sup>28</sup> Decreto Supremo N° 3398 (2017).

		cargas burocráticas de acceso a información - No creación del Sistema de Contrataciones Petroleras (SINCOP)		
	Cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales	- No establece	No establece	Negativo

Fuente: Datos tomados de leyes, normas y decretos.

La definición del grado de confianza, implica tomar en consideración los valores de confianza previa (Bennet y Checkel 2015). Esto puede entenderse como el nivel de confianza inicial, que se tiene en relación a la teoría, y que se encuentra al interior de las entidades del mecanismo causal antes de incorporar la evidencia. En el caso del estudio el nivel de confianza es 50 %, esto implica que hay un 50 % de encontrar la hipótesis, así como hay un 50 % de que no sea así, dado la existencia de Hipótesis positiva ( $h$ ) e Hipótesis negativa ( $\sim h$ ). Esta definición responde también a la misma formalización bayesiana, que cuantifica los valores de confianza previa y las ratios de probabilidad, en función de ganar certeza y suficiencia mediante los test empíricos permite tener inferencias más claras rigurosas y explícitas (Bennet y Checkel 2015).

El hecho de emplear Pruebas de Aro (Hoop Test), hace que la investigación posea una alta certeza al momento de confirmar sus hipótesis. Es decir que hay una alta posibilidad de confirmar la H como verdadera, si hay evidencias. Sin embargo, en el caso contrario, la exclusividad es baja, esto quiere decir, que no permite descartar la H, si esta es falsa (Bennet y Checkel 2015). Dada esta condición se asume un nivel de confianza posterior de 0.90 por alto nivel de certeza y 0.10 por el bajo nivel de exclusividad.

## 9. Formalización Bayesiana por Entidad

A continuación, se presenta la formulación Bayesiana por entidad tomando en cuenta las evidencias recolectadas en los puntos anteriores, al igual que el nivel de confianza inicial y posterior para ello se sistematiza los datos en tablas resumen.

Las formas en la que los Estados van cediendo a lo global, son diversas y se expresan no solo en la configuración de una gobernanza multinivel, sino también en la producción y regulación de los agentes privados y flujos financieros (Jessop 2010; Fontaine 2008) internacionales.

Este cambio en materia de coordinación, muestra un desplazamiento de los espacios de coordinación en relación al Estado, como nivel institucional apropiado para las políticas redistributivas (Pierre y Peters 2000, 205) hacia el Estado y las alianzas público privada.

**Tabla 3.12. Formalización bayesiana por entidad Detonante (T)**

P(H) INICIAL		0,5										
P(-H)		0,5										
EVIDENCIA	CUMPLE	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)	C1 = P(H/E)-P(H)	C2=P(H/-E)-P(H)	
N	CUMPLE	0,500	0,500	0,900	0,100	0,100	0,900	0,900	0,100	0,400		
A	CUMPLE	0,900	0,100	0,900	0,100	0,100	0,900	0,988	0,500	0,088		
T	CUMPLE	0,988	0,012	0,900	0,100	0,100	0,900	0,999	0,900	0,011		
O	CUMPLE	0,999	0,001	0,900	0,100	0,100	0,900	1,000	0,988	0,001		

Fuente: Datos tomados de la lógica bayesiana.

El nivel de certeza que arroja esta prueba es 0,999 por lo que nos permite confirmar la hipótesis de que la puesta en agenda implica que el gobierno apunta a asegurar el desarrollo a través de la recuperación soberana de los hidrocarburos.

**Tabla 3.13. Formalización bayesiana por entidad Formulación (A)**

P(H) INICIAL		0,5										
P(-H)		0,5										
EVIDENCIA	CUMPLE	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)	C1 = P(H/E)-P(H)	C2=P(H/-E)-P(H)	
N	CUMPLE	0,500	0,500	0,900	0,100	0,100	0,900	0,900	0,100	0,400		
A	CUMPLE	0,900	0,100	0,900	0,100	0,100	0,900	0,988	0,500	0,088		
T	CUMPLE	0,988	0,012	0,900	0,100	0,100	0,900	0,999	0,900	0,011		
O	CUMPLE	0,999	0,001	0,900	0,100	0,100	0,900	1,000	0,988	0,001		

Fuente: Datos tomados de la lógica bayesiana.

Para esta entidad la formulación bayesiana dada las pruebas encontradas arroja también un nivel de certeza de 0,999 por lo que nos permite confirmar la hipótesis de que el gobierno formula una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo.

**Tabla 3.14. Formalización bayesiana por entidad Coordinación Interinstitucional (B)**

P(H) INICIAL		0,5									
P(-H)		0,5									
EVIDENCIA	CUMPLE	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)	C1 = P(H/E)-P(H)	C2=P(H/-E)-P(H)
N	CUMPLE	0,500	0,500	0,900	0,100	0,100	0,900	0,900	0,100	0,400	
A	CUMPLE	0,900	0,100	0,900	0,100	0,100	0,900	0,988	0,500	0,088	
T	CUMPLE	0,988	0,012	0,900	0,100	0,100	0,900	0,999	0,900	0,011	
O	CUMPLE	0,999	0,001	0,900	0,100	0,100	0,900	1,000	0,988	0,001	

Fuente: Datos tomados de la lógica bayesiana.

Para esta entidad la formulación bayesiana dada las pruebas encontradas arroja también un nivel de certeza de 0,999 por lo que nos permite confirmar la hipótesis Gobierno asegura nueva política por cambio institucional como tu sector interactúa con otros sectores en el marco de garantizar la industrialización.

**Tabla 3.15. Formalización bayesiana por entidad Interacciones políticas (C)**

P(H) INICIAL		0,5									
P(-H)		0,5									
EVIDENCIA	CUMPLE	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)	C1 = P(H/E)-P(H)	C2=P(H/-E)-P(H)
N	CUMPLE	0,500	0,500	0,900	0,100	0,100	0,900	0,900	0,100	0,400	
A	CUMPLE	0,900	0,100	0,900	0,100	0,100	0,900	0,988	0,500	0,088	
T	CUMPLE	0,988	0,012	0,900	0,100	0,100	0,900	0,999	0,900	0,011	
O	CUMPLE	0,999	0,001	0,900	0,100	0,100	0,900	1,000	0,988	0,001	

Fuente: Datos tomados de la lógica bayesiana.

Por otra parte, para esta entidad la formulación bayesiana dada las pruebas encontradas arroja también un nivel de certeza de 0,999 por lo que nos permite confirmar la hipótesis de que el gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos.

En el caso del resultado arroja también un nivel de certeza de 0,988, dado la inexistencia de instrumentos que corroboren nuestro test referido a sanciones que señala un cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales. Sin embargo, dado el alto nivel que arroja, por lo

que permite confirmar la hipótesis de que el gobierno formula una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo tal como se señaló en los test.

**Tabla 3.16. Formalización bayesiana por entidad Resultado (O)**

P(H) INICIAL		0,5									
P(-H)		0,5									
EVIDENCIA	CUMPLE	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)	C1 = P(H/E)-P(H)	C2=P(H/-E)-P(H)
N	CUMPLE	0,500	0,500	0,900	0,100	0,100	0,900	0,900	0,100	0,400	
A	CUMPLE	0,900	0,100	0,900	0,100	0,100	0,900	0,988	0,500	0,088	
T	CUMPLE	0,988	0,012	0,900	0,100	0,100	0,900	0,999	0,900	0,011	
O	NO CUMPLE	0,999	0,001	0,900	0,100	0,100	0,900	1,000	0,988	0,001	

Fuente: Datos tomados de la lógica bayesiana.

## Conclusiones

Después de revisado los alcances de la política, es claro que el análisis de política pública, es un campo relativamente nuevo, con bastante potencialidad, que permite entender lo que está en juego políticamente desde el momento en que una demanda social se constituye en un polo aglutinador de las opciones políticas, hasta consolidarse puesta en una agenda, la formulación de la política y los cambios en el sistema institucional que realiza. El rastreo de procesos con su propuesta de generación de mecanismos causales como una forma de develar los fenómenos inobservables es una herramienta útil para diseñar políticas más eficientes y eficaces desde el análisis de los medios de política.

Los instrumentos como pruebas empíricas, son procederes analíticos sobre los que se entiende el establecimiento de la política, desde el mix de instrumentos seleccionados, así como los efectos de esta selección para la articulación del gobierno con la sociedad civil y el mercado. La utilidad de este proceder, permite rastrear lo que se encuentra en juego en el momento de la implementación de la política y como cada instrumento, en el entorno institucional influye para la adecuación de la política.

El enfoque planteado en la investigación, trasciende los debates ideológicos que se articulan entorno al debate extractivo en la región, ya que denotan el papel de los gobiernos en la escena política mundial, en torno a la garantía de cumplir el objetivo encomendado y como este debe pasar por diferentes etapas que modifican el cuadro inicial, hasta el punto de ser el principal criterio para la reelección presidencial, por encima de las buenas intenciones o expectativas dogmáticas en torno a la administración estatal de los recursos naturales.

El análisis de la política hidrocarburífera boliviana, en los periodos señalados, muestra que ya no se puede seguir pensando en los Estados como se lo hacía en el siglo XX, ya que los intercambios presentes entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, conduce a una necesidad de coordinación y negociación, bajo la búsqueda de gobierno, condicionando así a la evaluación de la gestión, en función de la capacidad de generar consenso entre las partes y la capacidad de evitar conflictos políticos.

La propuesta teórica metodológica desarrollada por Guillaume Fontaine e Iván Narváez, acerca del proceso de la política pública cumple una nueva condición en torno a sistematizar

los análisis para generar conocimiento útil para los tomadores de decisión, pero a su vez debatir el núcleo del subdesarrollo latinoamericano y los efectos de la dependencia de la exportación de materias primas para la democracia en formas rastreables.

Uno de las conclusiones que arroja esta apuesta teórica metodológica, es que en lo que la política boliviana de hidrocarburos se refiere, esta unidad no ha permitido diseñar una política más acorde a la realidad boliviana, ya que, por lo visto, el gobierno no ha podido recaudar los suficientes recursos en exploración hidrocarburífera para garantizar la sostenibilidad del sector, pese a la promulgación del Ley N° 767 y la relajación de los términos de contratos con las empresas petroleras, lo que también puede relacionarse con el carácter mismo de la inversión privada.

Con respecto a la afectación de los componentes de la rendición de cuentas públicas, así como la afectación a la rendición de cuentas horizontal y el cambio en el balance y autonomía de las agencias de control, es claro que el ejecutivo controla y subordina a los demás poderes, bajo el argumento de ser el garante del crecimiento y desarrollo de Bolivia y se confirma la hipótesis causal de que la renta obtenida mediante la política nacionalista de recursos permite esta situación al fortalecer al ejecutivo.

Por otra parte, las afectaciones a la rendición de cuentas social, con el cambio en el control social de la política es consecuencia de la necesidad del Gobierno de garantizar los contratos suscritos con las petroleras, ya que la Ley N° 222 de Desarrollo de la Consulta Previa establece la Licencia Ambiental como un requisito para las actividades, y para obtenerla, deben realizarse y aprobarse las consultas previas, lo que ha sido muy difícil realizar, dado la resistencia de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos y su lógica de respeto a los territorios. Así que tal como señala Peters el gobierno establece una implementación mediante comando y control.

El gobierno boliviano, pese a tratar de compensar esto mediante la conformación de bonos y fondos como el Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos que establece el 5 % del total del 32 % de IDH en compensaciones, aún no logra remediar y subsanar lo conflictivo que se torna esta relación. Ante esta incapacidad se presenta el establecimiento de un estilo de gobierno invasor e imponente, no solo frente a los actores

privados, sino también por sobre las comunidades y nacionalidades indígenas, ya que sus prioridades son impulsadas por objetivos políticos para asegurar su reelección.

Con respecto a la transparencia, se muestra un cambio en el acceso de información, que debe como la política de hidrocarburos, se ha convertido en el punto neurálgico de evaluación de gestión del gobierno, y, por tanto, mientras menos información se genere, menos se permite que se multipliquen las críticas, sobre otras demandas en torno a este objetivo referido a la industrialización y la diversificación económica.

Por ejemplo, el hecho que YPF no haya implementado el SINCOP (Sistema Nacional de Contrataciones de Operaciones Petroleras) es un antecedente bastante cuestionable, si se quiere mejorar la imagen del gobierno en el campo de la transparencia, ya que no transparentan los contratos y las licitaciones que realiza para garantizar la política.

Para terminar, los resultados de esta investigación deben constatar en un proceso comparado que permita dilucidar si las causas propuestas y los resultados previstos pueden también presentarse en otros contextos de iguales y diferentes condiciones.

## Anexos

### Anexo 1. Marco Jurídico de la política de hidrocarburos

Con las modificaciones de la política de hidrocarburos desde el 2005, se tiene el siguiente marco jurídico que regula las actividades hidrocarburíferas en Bolivia, sin embargo, estos conviven con otros tipos de instrumentos tal como señala:

<b>Ley/Decreto/Reglamento</b>	<b>Objeto</b>	<b>Fecha de promulgación</b>
Ley de Hidrocarburos 3058	Regula todas las actividades referidas a la producción, explotación, exploración, transporte y comercialización en el país	17 de mayo del 2005
Decreto No. 28701	Recuperar el control Estatal de los control total de los recursos naturales hidrocarburíferos de Bolivia	1 de mayo de 2006
Constitución Política del Estado	Establece y confirma los alcances de la Ley 3058 y el D.S. 28701	7 de febrero de 2009
Ley 3740	Desarrollo Sostenible del Sector de Hidrocarburos	31 de Agosto de 2007
Decretos Supremo N°24176	Reglamentación de la Ley del Medio Ambiente	8 de diciembre de 1995
Decreto Supremo No 2992	Amplia el listado de la Categoría 4 del Artículo 17 del Reglamento de Prevención y Control Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 24176, establece las directrices para Categoría 3 para Actividades, Obras o Proyectos – AOPs Exploratorias Hidrocarburíferas menos invasivas y con impactos ambientales no significativos	23 de noviembre de 2016
Decreto Supremo 24453	Reglamento general de la ley forestal	21 de diciembre de 2016
Decreto Supremo N° 29629	Reglamenta el régimen de precios del Gas Natural Vehicular (GNV) en el marco de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 de 17 de mayo de 2005	2 de julio de 2008
Decreto Supremo N° 29563	Reglamenta la Ley N° 3802 de 24 de diciembre de 2007, referida a la conversión de vehículos a Gas Natural Vehicular – GNV en el Departamento de Tarija y establecer los procedimientos para regular el funcionamiento del Fondo Rotatorio.	14 de mayo de 2008
Decreto Supremo N° 29103	El presente Decreto Supremo tiene por objeto reglamentar el Capítulo I del Título VIII de la Ley N 3058 del 17 de mayo de 2005, de Hidrocarburos y establecer las atribuciones, los procedimientos y mecanismos del monitoreo Socio – Ambiental, a todas las actividades hidrocarburíferas que tengan influencia en los territorios de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas.	16 de febrero de 2007
Decreto Supremo N°28984	El presente Decreto Supremo tiene por objeto reglamentar el Artículo 64 de la Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 - Ley de Hidrocarburos, para establecer un régimen de incentivos a la producción de petróleo y gas natural en campos marginales y pequeños aplicable a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que suscriban contratos de operación con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos -	22 de diciembre de 2006

	YPFB, según el volumen de producción y calidad del hidrocarburo.	
Ley N° 970	Modifica el Parágrafo III del Artículo 22 de la Ley N° 3058 de 2005, de Hidrocarburos	16 de agosto de 2017
Ley N° 767	Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera	11 de Diciembre de 2015
Decreto Supremo N° 1202	Reglamenta El Artículo 4 de la Ley N° 233, de 13 de abril de 2012, de Modificaciones al Presupuesto General del Estado (PGE - 2012), estableciendo incentivos a la producción de petróleo para promover la exploración y reducir las importaciones de derivados de petróleo	18 de abril de 2012
Decreto supremo N°3398	Tiene por objeto reglamentar la contratación para operaciones petroleras en base a contratos de servicios petroleros	20 de noviembre de 2017
Decreto Supremo N° 2298	El presente Decreto Supremo tiene por objeto modificar y complementar el Decreto Supremo N° 29033, de 16 de febrero de 2007, Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas.	18 de marzo de 2015
Decreto Supremo N° 29033	Aprueba el reglamento que tiene por objeto establecer las disposiciones y procedimientos para el proceso de Consulta y Participación a los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, cuando se pretenda desarrollar actividades hidrocarburíferas en sus tierras comunitarias de origen, propiedades comunitarias y tierras de ocupación y acceso.	16 Febrero 2007
Decreto Supremo N° 29018	tiene por objeto reglamentar la actividad de transporte de hidrocarburos por ductos, que tiene por finalidad trasladar hidrocarburos de un punto geográfico a otro por medio de ductos e instalaciones complementarias, dentro del marco de la Ley N° 3058 del 17 de mayo de 2005 - Ley de Hidrocarburos. Se excluye de esta actividad la Distribución de Gas por Redes y las Líneas de Recolección	31 de enero de 2007
Resolución Ministerial N° 131	El objetivo principal del presente Reglamento Especial es establecer las reglas de carácter técnico-legal para realizar desmontes y quemas en las tierras con cobertura boscosa aptas para diversos usos y para su correspondiente monitoreo por parte de la Superintendencia Forestal, y de esta manera evitar la deforestación en áreas no aptas para otros usos y reducir el impacto negativo de la deforestación, la quema de la madera utilizable y los incendios forestales.	9 de junio de 1997
El Decreto Supremo N° 29894 Y La Resolución Administrativa 474/2009	Es la norma legal de la creación de la ANH Agencia Nacional de Hidrocarburos	2009
Ley de la Empresa Pública N° 466	Otorga las competencias de fiscalización del sector a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	de 2013
Decreto Supremo N° 2366	Autoriza la exploración en parques nacionales	20 de mayo 2015

Fuente: Elaboración en base a revisión de Leyes, Decretos y Resoluciones

## Lista de referencias

- Auty, R. 2001. *Resource Abundance and Economic Development*. Nueva York; Oxford University Press.
- Ávalos Tenorio, Gerardo. 2013. "La cuestión del Estado en la reorganización del capital." *El Cotidiano*: 177-200.
- Al-Shereidah, Mazhar. 2006. "La dimensión imaginaria en la nacionalización petrolera". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 12 (1): 146-150
- Agnew, John y Ulrico Oslende. 2010. *Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa; Lecciones empíricas sobre América Latina*. Buenos Aires: Tabla Raza.
- Alagiri, P. 1991. "Give us sovereignty or give us debt: debtor countries' perspective on debt-for-nature swaps". *Am. UL Rev. N°41*: 485-500.
- Alcoreza Prada, Raúl. 2008. "Análisis de la nueva Constitución Política del Estado". *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales Crítica y emancipación*: 35-50.
- Altomonte, Hugo y Ricardo Sánchez. 2016. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Andrade Moreno, Saúl Horacio. 2007. *Dilemas petroleros: Cultura, poder y trabajo en el Golfo de México*. México: CIESAS.
- Banegas, Roger A. 2015. "Recursos naturales y crecimiento económico: el rol moderador de la inversión". *Revista de Análisis del BCB* 22 (1): 41-70.
- Béjar Ramón, Casilda. 2004. "América Latina y el consenso de Washington". *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española* 2803: 19-38.
- Bergen Philip, G. 1982. *Oil and politics in Latin America: nationalist movements and state companies*. V.40. London. Cambridge University Press.
- Betancourt, Milson, Lina M. Hurtado y Carlos W. Porto-Gonçalves. 2013. *Tensiones territoriales y Políticas públicas de desarrollo en la Amazonia. Los casos del Territorio indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure en Bolivia y el Área de Manejo Especial de la Macarena en Colombia*. Rio de Janeiro: CLACSO-ASDI.
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). *Process tracing*. Cambridge University Press, 2015.
- Centellas, Miguel. 2015. "Cycles of Reform: Placing Evo Morales's Bolivia in Context". *Latin American Research Review* 50 (1): 229-241.
- Ceppi, Natalia. 2015. "La energía en la agenda pública: cambios en bolivia con 'proyección' en el contexto contiguo". *Notas e Reflexões*: 74-109.

- Collier, Paul y B. Goderis. 2007. "Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum". Center for the Study of African Economies. *Working Paper Series* (August) 2: 110-112.
- Cotarelo, María Celia. 2005. "Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual". *Osal* 4 (17): 67-77.
- Collier, Paul. 2010. "The political economy of natural resources". *Social research*. 77 (4): 1105-1132.
- Corbière, Emilio J. 2002. "El mito de la globalización capitalista. Socialismo o barbarie". Buenos Aires: Herramienta.
- Contreras Rios, D., y J. A. Poblete Laval. 2013. "Constitutive Rules and Normative Rationality in John Searle's Theory of Institutional Facts". *Persona & Derecho*: 68-181.
- CPE. 2009. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Chong, Alberto. 2007. "¿Valieron la pena las privatizaciones?". *Nueva Sociedad* 207: 80-93.
- Chong, Alberto y Juan Benavides. 2006. "Privatización y regulación en América Latina". En *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Douglass C., North. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. USA: Cambridge Univ. Press.
- Estache, Antonio y Lourdes Trujillo Castellano. 2004. "La privatización en América Latina en la década de los años 90: aciertos y errores". *RAE: Revista Asturiana de Economía*. 31: 69-91.
- Evans, P. B., D. Rueschemeyer y T. Skocpol. (Eds.). 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter y Leandro Wolfson. 1996. "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico*: 529-562.
- Fernandez, Gabriela. 2005. "Abundancia de recursos naturales o instituciones de calidad: ¿qué define el crecimiento económico?". *Cuestiones Económicas, Banco Central del Ecuador*.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. "Poderes salvajes". La crisis de la democracia constitucional
- Fontaine, Guillaume. 2007. *The Extractive Industries and Society*. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- \_\_\_\_\_. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. España Anthropos.

- \_\_\_\_\_. 2015a. “Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas”. *El rol del Estado: contribuciones al debate*: 61. Iconos.
- \_\_\_\_\_. 2015b. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *Revista ICONOS*: 53-65.
- Fontaine, Guillaume, Ivan Narvaez y Susan Velasco. 2017. “Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 1-16.
- Franchini, Matías. 2007. “Asamblea Constituyente en Bolivia: Génesis, evolución y conflicto en el cambio”. *Documentos/CADAL*: 5-74.
- Fundación Jubileo. 2017. “Hidrocarburos”. *Serie Debate Público* N° 46.
- Fung, Archon. 2006. “Varieties of participation in complex governance”. *Public administration review*. 66 (s1): 66-75.
- Gandarillas, Marco; Mario Tahbub y Gustavo Rodríguez. 2008. *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: la lucha de un pueblo por sus recursos naturales*. Vol. 101. La Paz Icaria editorial.
- García, Álvaro. 2012. *Geopolítica de la Amazonía: Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- García, José Rafael, Paola Andrea Sánchez y Laura Salcedo. 2017. Retos y desafíos de la democracia en Colombia: Una revisión desde la Academia. *Revista Espacios*. Colombia
- Giddens, A. 1991. *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. London. Stanford university press.
- Gordon, Gretchen y Aaron Luoma. 2008. "Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies". En *Desafiando la Globalización—Historias de la experiencia boliviana*, 87-129. La Paz: Plural.
- Grugel, Jean y Pía Riggirozzi. 2014. “Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the State after crisis”. *Development and Change*. 43 (1): 1-21.
- Gudynas, E. 2012. Desarrollo, extractivismo y postextractivismo. *Seminario Andino: Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos*, Lima, CLACSO.
- Gylfason, T., T. T. Herbertson, y G. Zoega. 1999. “A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth”. *Macroeconomic Dynamics*. 3: 204-225.

- Hale, T. N. 2008. "Transparency, accountability, and global governance. Global Governance". *Review of Multilateralism and International Organizations*. 14 (1): 73-94.
- Hall, P. A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. 25 (3): 275-296.
- Haslam, Paul y Pablo Heidrich. 2016. "From neoliberalism to resource nationalism: states, firms and development". En *The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism*, Latin American Policy 7 (2), 195-214, 2016.
- Howlett, Michael y Joshua Newman. 2010. "Policy Analysis and Policy Work in Federal Systems: Policy Advice and its Contribution to Evidence-based Policy-making in Multi-Level Governance Systems". *Policy and Society*. 29 (1). (March): 123-136.
- Howlett, Michael. 2004. "Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice". *Policy and Society*. 23 (2): 1-17.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: principles and instruments*. Oxon: Rutledge
- Howlett, M. y J. Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements". *Policy and Society*. 42: 73-89.
- Howlett, M. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Rutledge.
- Humérez Quiroz, Julio. 2014. "Determinantes del crecimiento económico en Bolivia: un enfoque de demanda". *Revista de Análisis del Banco Central de Bolivia*.
- Humphreys, M., J. Sachs y J. E. Stiglitz, eds. 2007. *Escaping the resource curse*. Columbia University Press.
- Ilán, Bizberg. 1990. "La crisis del corporativismo mexicano". *Foro Internacional*. 30 (4): 695-735.
- INE, Instituto Nacional de Estadística. 2018. Informe Anual. En: [https://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/40.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm)
- Irvin, Renee A. y John Stansbury. 2004. "Citizen participation in decision making: is it worth the effort?" *Public administration review*. 64 (1): 55-65.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2015. "El control democrático del Estado en Latinoamérica". *Desacatos*. 49: 6-7, diciembre.

- Jackson, Peter T. 2010. *The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Columbia. Ed. Routledge.
- Jasimuddin, Sajjad y Munir Maniruzzaman. 2012. "Reshaping international oil companies' response mechanism to deal with the spectre of resource nationalism". British Academy of Management Conference. Cardiff, 11/09/12 - 13/09/12, pp. 1-6.
- Jessop, B. 2010. "The 'return' of the national state in the current crisis of the world market". *Capital & Class*. 34 (1): 38-43.
- Jiménez, Georgina. 2013. "Territorios indígenas y áreas protegidas en la mira". En *La ampliación de la frontera de industrias extractivistas*, 4-10. CEDIB: Petropress. La Paz.
- Kaup, Brent Z. 2015. "Reiterated problem solving in neoliberal and counter-neoliberal shifts: The case of Bolivia's hydrocarbon sector". *Theory and society*. 44 (5): 445-470.
- Kohl, B. y L. Farthing. 2012. "Material constraints to popular imaginaries: The extractive economy and resource nationalism in Bolivia". *Political Geography*. 31 (4): 225-235.
- Kooiman, J. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Lascoumes Pierre, Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*. 20(1): 1-21.
- Lasswell, Harold D. 1970. "The emerging conception of the policy sciences" *Policy sciences*. 1(1): 3-14. [www.jstor.org/stable/4531369](http://www.jstor.org/stable/4531369).
- Lindblom, Charles E. y David Cohen. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, C. 1992. La ciencia de salir del paso. *La hechura de las políticas*. Colección: Antologías de políticas públicas.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2012. *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Palgrave: Macmillan International Higher Education.
- Lowi, Theodore J. 1979. "The end of liberalism: The second republic of the United States". New York: W.W: Norton
- Lowi, T.J. 1963. "American Business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*. 16: 677-715.
- Lowndes, V. y M. Roberts. 2013. *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. London: Palgrave MacMillan.
- Mariaca, Enrique. 2001. "Petróleo en Bolivia". Foro YPF vs. Capitalización. *Temas Sociales*. N° 22.

- Marsh, J.G. y J.P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitets forlaget,
- \_\_\_\_\_. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*. 78(3): 734-749. doi: 10.2307/1961840
- May, Peter. J. 1992. "Policy learning and failure". *Journal of public policy*. 12 (4): 331-354.
- Middlemas, Keith. 1979. *Politics in industrial society: the experience of the British system since 1911*. A. Deutsch.
- Middlemas, Keith. 2008. "Politics in industrial society: the experience. La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". *Estudios Políticos*. 33: 93-121.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2012. "El gobierno emite tres decretos para que las universidades estatales usen 15% de IDH." 13 de agosto de 2012. En: [http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com\\_prensa&ver=prensa&id=2519&seccion=308&categoria=6](http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&ver=prensa&id=2519&seccion=308&categoria=6)
- Mokrani, Leila. 2010. "Reformas de última década en el sector de hidrocarburos en Bolivia: esquemas de apropiación y reproducción de la renta". *Umbrales. Revista del Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo*.
- Moreno, Pedro H. 1994. "Elaboración de la política social y transformación del Estado". En *Reforma del Estado y políticas sociales*, compilado por Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- NRGI. 2017. Informe. National Resources Governance Information.
- O'donnell, Guillermo. 1991. "Democracia delegativa". *Novos estudos*: 25-40.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva sociedad*. 128: 62-87.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Accountability horizontal*. Lima: IEP.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*. 11: 11-31.
- Oficina de Información Diplomática. 2018. Ficha País del estado plurinacional de Bolivia. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Julio de 2018. En: [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BOLIVIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BOLIVIA_FICHA%20PAIS.pdf)
- Ovalle Favela, J. 2007. La nacionalización de las industrias petrolera y eléctrica. *Boletín mexicano de derecho comparado*. 40 (118): 169-191.
- Paredes, Ricardo, José M. Sánchez y Arturo Fernández. 1995. "Privatización y regulación en Latinoamérica". *Revista de Análisis Económico*. 10(2): 1-20.

- Parsons, W. 2013. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO México.
- Pellegrini, Lorenzo. 2018. *Imagaries of development through extraction: The 'History of Bolivian Petroleum' and the present view of the future*. Amsterdam: Geoforum
- Pempel, T. J. y K. Tsunekawa. 1979. Corporatism without labor? The Japanese anomaly. *Trends toward corporatist intermediation*: 231-270.
- Peruzzotti, E. 2006. "La política de accountability social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, 245-264. CIESAS.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz, eds. 2002. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Peters, Guy y Jean Pierre. 2005. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?". *La gobernanza hoy*. 10: 37-56.
- Plan Estratégico Corporativo YPFB 2015-2019. En:  
<https://es.slideshare.net/benavifer/plan-estrategico-corporativo-ypfb-20152019>
- PNUD. 2010. Informe. Programa de las naciones Unidas. USA.
- Quijano, Aníbal. 2004. "El laberinto de América Latina: ¿Hay otras salidas?". *Journal of Iberian and Latin American Research*. 10 (2): 173-196. doi: 10.1080/13260219.2004.1042680
- Ramírez, Danny, Iván Narváez y Guillaume Fontaine. 2018. "Why do social control deficits persist? The Prior Consultation, Free and Informed within the Ecuadorian Oil Policy". *Ciencia Política*. 12 (25):
- Ramírez Juan M. 2012. "'Has Bolivia's 2006-2012 gas policy been useful to combat the resource curse?". *Resources Policy*. 41: 113-123.
- Ramos, Joseph. 1997. "Un balance de las reformas estructurales neoliberales". *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Relly, Jeannine E. y Meghna Sabharwal. 2009. "Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study". *Government Information Quarterly*. 26 (1): 148-157.
- Rodas, Francisco Cortés y Felipe Piedrahita Ramírez. 2013. *De Westfalia a Cosmópolis: soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*. México: Siglo del Hombre.
- Sabatini, F. y C. Sepúlveda, eds. 1997. *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*. Santiago: Publicaciones CIPMA.

- Salomón Lester. 2000. "The New governance and the tools public action an introduction".  
*Forhan Urban Law Journal*. 28(5): 1609-1674.
- Sánchez Albavera, Fernando. 1997. "Reformas petroleras: las opciones en juego". *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- Sand, Peter H. 2004. "Sovereignty bounded: public trusteeship for common pool resources?" *Global Environmental Politics*. 4 (1): 47-71.
- Sassen, Saskia. 2010. "Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas". En *Estado, soberanía y globalización*, 103-137. Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana/Instituto Pensar.
- Schedler, Andreas. 2004. "Que es la rendición de cuentas". *Cuadernos de Transparencia* 3.
- Schettino, M. 2009. "El mito de la energía en México". *Nueva Sociedad*. 220: 138-155.
- Schmitter, P. C. 1985. "Neo-corporatism and the State". En *The political economy of corporatism*. 32-62. London: Palgrave.
- Schuldt, Jürgen. 2005. "¿Somos pobres porque somos ricos?" En: *Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.
- Schmitter, P. C. 1974. "Still the century of corporatism?" *The Review of politics*. 36(1): 85-131.
- Seoane, José. 2006. "Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas". *Sociedade e Estado*. 21(1): Brasil.
- Smith, T. A. 1979. *The politics of the corporate economy*. Oxford [Eng.]: M. Robertson.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". *Desarrollo económico*: 691-722.
- Tapia, Luis. 2007. "Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional". *OSAL*. VIII (22), septiembre.
- Velasco, Susan Rina. 2011. *La nacionalización pactada: una nueva forma de gobernanza sobre el gas Boliviano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman. 1993. "Assessing the effects of institutions". Do institutions matter: 1-41. Washington DC: Brookings Institution
- Zaratti, Francesco. 2013. "La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: luces y sombras". *Novamerica*. 139: 60-63. Revisado 3 de septiembre de 2014,  
<http://zaratti.wordpress.com/2013/10/02/la-nacionalizacion-de-los-hidrocarburos-en-bolivia-luces-y-sombras/>

Zibechi, Raúl. 2010. “República Bolivariana de Venezuela: Pieza geopolítica Global”.

Revisado 17 de febrero de 2018, <https://colarebo.com/2010/09/24/republica-bolivariana-de-venezuela-pieza-geopolitica-global-raul-zibechi-2/>

## **Informes**

- YPFB (2012); “Informe de Actividades del año 2012”, Vicepresidencia de Administración de Contratos. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. La Paz
- ANH (2015) Plan Estratégico Institucional 2011-2015. Ministerio de Hidrocarburos y Energía. La Paz-Bolivia.
- YPFB 2006, Memoria Anual. Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Ministerio de Hidrocarburos y Energía. <https://www.ypfb.gob.bo/es/55-ypfb-corporacion/publicaciones/79-publicaciones.html>
- YPFB, 2012 Plan de inversiones correspondiente a la gestión 2009-2015. Ministerio de Hidrocarburos y Energía. <https://www.ypfb.gob.bo/es/55-ypfb-corporacion/publicaciones/79-publicaciones.html>