

Como es bien sabido, el primer impulso de las reformas estructurales hizo poco énfasis en las instituciones. El grueso del esfuerzo se concentró en los procesos de regulación y privatización de las empresas públicas. Sin embargo, luego de realizadas estas dos operaciones, se hizo evidente la necesidad de establecer una estructura institucional para América Latina haciendo hincapié en los organismos electorales, los defensores de los derechos humanos, el poder judicial, la autonomía de los medios de comunicación y, en general, en el funcionamiento de cada una de las instituciones para entender cuál ha sido el principal problema en la falta de los resultados esperados.

¿Será que todas las instituciones latinoamericanas están destinadas a fallar? No necesariamente. En *Derrumbando un mito: instituciones exitosas en Latinoamérica contemporánea* presentamos una recopilación de las instituciones de Argentina, Bolivia, México y de la Organización de Estados Americanos que pueden ser consideradas notorias por su desempeño en los objetivos propuestos, o por haber evitado un mal mayor.

Derrumbando un mito: instituciones exitosas en Latinoamérica contemporánea surge como proyecto de investigación. La intención que ha motivado a los compiladores, desde un principio, ha sido proporcionar un referente de la crítica a las instituciones latinoamericanas y la capacidad de responder "exitosamente" a ciertos problemas públicos que podrían haber estado en jaque a las sociedades de esta América.



DISTRIBUENDUM
Publicaciones

ISBN: 978-607-95046-1-8



9 786079 504618



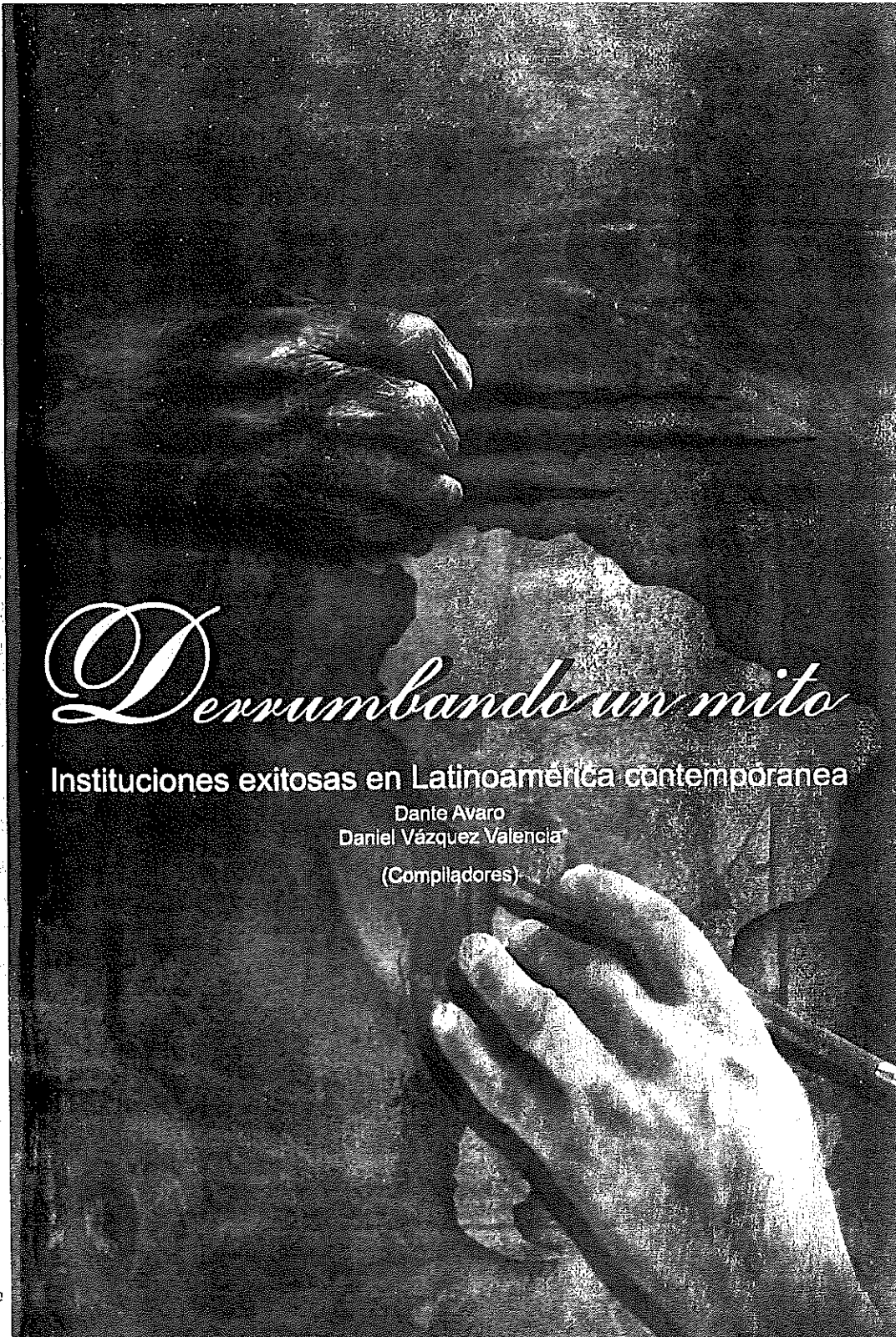
DISTRIBUENDUM

Derrumbando un mito

Instituciones exitosas en Latinoamérica contemporánea

Dante Avaro
Daniel Vázquez Valencia*

(Compiladores)



DERRUMBANDO
UN MITO
INSTITUCIONES EXITOSAS EN
LATINOAMÉRICA
CONTEMPORÁNEA

Dante Avaro
Daniel Vázquez Valencia
(Compiladores)

Primera edición: noviembre de 2008
D.R. 2008. Distribuum A.C.
Edita: Distribuum Publicaciones en coedición con
FLACSO-Uruguay.
ISBN: 978-607-95046-1-8

Diseño gráfico: Urbann para Distribuum A.C.
Ilustraciones: Salvador Santana
Diseño de cubierta: Salvador Santana
Impreso en México
Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sin
autorización por escrito de la los editores.

Índice:

Prefacio.....8

Introducción por Dante Avaro
y Daniel Vázquez Valencia.....10

PARTE I: INSTITUCIONES COMO PROCESOS POLÍTICOS.

1. Cuando la política sirve: la negociación
boliviana de los contratos de hidrocarburos
por Mario Torrico.....38

2. La negociación de la deuda argentina
2003-2005: navegando entre poderosos
por Daniel Vázquez Valencia.....82

PARTE II: INSTITUCIONES COMO ORGANISMOS PÚBLICOS.

3. La Universidad Nacional Autónoma
de México: saliendo del infierno
para recuperar la senda por Sergio Martínez.....152

4. La Comisión Interamericana de Derechos
Humanos: eficiencia sin coacción
de un órgano supraestatal
por Emma Maza Calviño.....186

PARTE III: INSTITUCIONES Y POLÍTICA: EL LADO OSCURO DE LAS INSTITUCIONES.

5. Una institución acosada por la política:
el Instituto Federal Electoral mexicano
por Citlali Villafranco Robles.....262

Cuando la política sirve: la negociación boliviana de los contratos de hidrocarburos

por
Mario Torrico

Instituciones exitosas en Latinoamérica contemporánea

Cuando la política sirve: la negociación boliviana de los contratos de hidrocarburos

Mario Torrico Terán

1. La importancia del petróleo y del gas en el mundo

Todo en la naturaleza requiere energía para sobrevivir y crecer, y los grupos humanos no son una excepción. Es así que el progreso de la humanidad ha estado y está íntimamente ligado al hallazgo y desarrollo de fuentes de energía. Los combustibles fósiles que yacen en el subsuelo y producen significantes cantidades de energía al ser transformados vía combustión han sido los recursos de energía más importantes en los últimos siglos, en particular el consumo de carbón, petróleo y gas natural. De ellos, el más utilizado históricamente ha sido el carbón, que hasta los cincuenta fue la fuente más utilizada a nivel mundial, cediendo posteriormente su lugar de privilegio al petróleo y sus derivados. El gas natural, por su parte, ha visto paulatinamente incrementado su consumo a partir de la década del sesenta. Según datos oficiales, en 2004 el 86% de la energía mundial fue producida por combustibles fósiles (38% por petróleo, 25% por carbón y 23% por gas), el 7% por energía hidráulica, el 6% por energía nuclear y el 1% por otras fuentes (U.S. Department of Energy, 2006).

A pesar de que el carbón es el recurso más abundante con que se obtiene energía, su combustión genera grandes cantidades de dióxido de carbono, gas al que se acusa de ser el causante principal del calentamiento global. Es así que las preocupaciones ambientales ocasionan que se descarte una mayor producción de carbón para cubrir las crecientes necesidades de energía mundial. El petróleo, por otro lado, ha adquirido un lugar preponderante gracias a su alta densidad de energía, su facilidad de transporte y su relativa abundancia. Sin embargo, también ocasiona impactos negativos de importancia al medioambiente, por lo que se evalúa una reducción futura en su consumo. La combustión de gas natural, en

cambio, produce menos dióxido de carbono por unidad de energía que el carbón y el petróleo (45% menos que el carbón y 30% menos que el petróleo) sin dejar de ser eficiente, lo que podría ocasionar que este recurso se convierta a futuro en la principal fuente de energía mundial. A esto contribuye el que en los últimos años los precios del petróleo han tendido al alza, reflejando el agotamiento gradual de sus reservas y el elevado costo de nuevas exploraciones que requieren técnicas más desarrolladas, complejas y costosas.

2. Importancia hidrocarburífera de Bolivia en el continente

Para la región sudamericana el consumo de carbón no constituye una opción real debido a que apenas alberga el 1% de las reservas mundiales, razón por la cual se recurre principalmente al uso de petróleo y, en los últimos años, de gas natural. En particular, los países del sur del continente (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) demandan cada vez mayores cantidades de gas natural para la generación de energía eléctrica destinada a los grandes centros urbanos e industriales. De ellos, Argentina es el que tiene un sistema gasífero más maduro y diversificado, aunque las escasas inversiones en exploración realizadas hacen peligrar su abastecimiento en el mediano plazo, al punto que frecuentemente existen problemas energéticos en algunas provincias y se incumplen los compromisos de exportación a Chile. El mercado brasileño, por otro lado, es abastecido actualmente con dos tercios de oferta interna y un tercio con gas de Bolivia, y sus potenciales reservas alternativas se encuentran aguas afuera, por lo que son más costosas de extraer. Así, la expansión del uso de gas natural en Brasil está en función del aumento de sus compras externas. Chile, por su parte, orientó su matriz energética en dirección del gas natural aún cuando no tiene reservas importantes, lo que lo hace dependiente de las importaciones de este recurso.

Dadas las reservas de gas natural en Sudamérica, Venezuela y Bolivia se constituyen actualmente (y mientras no

se produzcan nuevos hallazgos) en las únicas opciones de abastecimiento de esta fuente de energía debido a que son los países que tienen mayores reservas y a que su capacidad de consumo interno es muy inferior a las mismas. Sin embargo, la distancia que separa a Venezuela de los mercados del sur coloca a Bolivia en ventaja comparativa para abastecer de gas al Cono Sur. Puesto que Bolivia, a diferencia de Venezuela, no cuenta con grandes reservas de petróleo, y considerando que el que se produce es liviano (por lo que no puede ser utilizado para la producción de diesel), el gas natural constituye el único recurso importante que este país puede explotar en términos ventajosos frente al resto de los países sudamericanos.

Debido a la permanente crisis social y política que vive Bolivia desde 2000, y en vista del proceso de nacionalización de hidrocarburos iniciado en mayo de 2006, los países de la región han comenzado a considerar seriamente la posibilidad de obtener gas natural de otros países. Así, han surgido dos proyectos alternativos para eliminar los peligros de una crisis energética ante una eventual imposibilidad de importar gas boliviano: i) la construcción de un anillo energético que utilice las reservas peruanas de Camisea para abastecer los mercados de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay; ii) la construcción de un gran gasoducto que parta de Venezuela y conecte la red de gasoductos del sur para satisfacer el consumo de los países mencionados. El problema con estos proyectos es el elevado costo que implicaría la conexión de gasoductos entre todas las naciones involucradas además que, de contar con los recursos económicos para ello (lo que encarecería el precio del gas), estas opciones alternativas no son de corto plazo, lo que contrasta con las necesidades inmediatas que tiene el Cono Sur. Prueba de ello es que prácticamente se han abandonado las negociaciones para llevar adelante alguno de estos proyectos. Por todo esto, tal parece que Bolivia no puede ser excluida de las búsquedas de mayores fuentes de energía en la región sudamericana.

3. Regulaciones estatales en materia hidrocarburífera

Muchos de los países que cuentan con grandes cantidades de recursos naturales estratégicos no pueden beneficiarse de ellos ni de las ganancias que estos podrían arrojar. Esta realidad es al parecer continuamente evidenciada en los países en desarrollo. Así, según Pendleton-Melby-Stuart-Davison y Bishop (2003) la producción y exportación de petróleo y gas está estrechamente asociada a la pobreza, corrupción, gastos militares, bajo crecimiento e incluso guerra civil en los países subdesarrollados. Para romper esta tendencia es necesario que los países negocien contratos de concesión con las empresas petroleras (puesto que no tienen capacidad económica para hacerse cargo del negocio petrolero) que sean ventajosos para ambas partes y pueda proveer de riqueza a su población. Al respecto, McGuigan (2007) rescata la experiencia de Noruega, país que es el tercer exportador mundial de petróleo y ocupa el primer lugar en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Este país, señala, también posee una economía diversificada donde la manufactura y el transporte marítimo son importantes, y en donde los ingresos generados por la exportación de petróleo han sido reinvertidos en la economía y en servicios sociales eficientes, además de que un porcentaje de ellos fue transferido al Fondo de Petróleo del Estado e invertido en bonos y acciones extranjeras para proporcionar una fuente de ingresos para el futuro. ¿Cómo se logró esto? Según esta autora, a través de la participación directa del Estado en la exploración, producción y cobro de regalías e impuestos, con mayor preponderancia en regalías. Además, la empresa noruega de propiedad estatal, Statoil, participa directamente en la extracción petrolera y en diversos contratos de riesgo compartido bajo el arreglo del Interés Financiero Estatal Dirigido.

El argumento de McGuigan parece apuntar a que el Estado debe ineludiblemente involucrarse en toda la cadena de producción de petróleo si acaso desea obtener beneficios de ellos. Sin embargo, la realidad nos muestra que esto no es

indispensable. Como afirma la misma autora:

“Existen muchas maneras a través de las cuales los gobiernos perciben ingresos de su sector de hidrocarburos. Algunos controlan la exploración y producción a través de empresas de propiedad estatal. Si bien en la mayor parte de los casos son las empresas petroleras extranjeras las que se encargan de la extracción del petróleo y el gas, la propiedad y control generalmente es estatal. Algunos otros gobiernos han conformado consorcios entre empresas estatales y privadas, en cuyo caso la empresa estatal proporciona un porcentaje del capital de inversión a la vez que recibe un porcentaje de las ganancias. En el caso en que el Estado otorgue licencias a empresas privadas para extraer petróleo y gas, éste exige el pago de regalías. Las regalías son la medida más simple dentro del régimen fiscal del sector. Una empresa pagará al gobierno un porcentaje fijo del valor total de hidrocarburos producidos. Adicionalmente, los gobiernos pueden exigir el pago de impuestos a las empresas petroleras, los que al margen de las tributaciones estándares, incluyen impuestos especiales sobre ingresos de petróleo y gas. Mientras algunos países prefieren mantener regalías altas con el objetivo de reflejar la propiedad nacional sobre los carburantes, otros consideran más benéfico mantener en niveles elevados el pago de impuestos empresariales. También es posible introducir mecanismos que permitan elevar la tasa impositiva si las ganancias en la producción aumentan. En el caso de no existir tal mecanismo, los gobiernos suelen introducir nuevos impuestos excepcionales (*windfall taxes*). Esto cuando los precios del petróleo se incrementan” (McGuigan, 2007: 19-20).

En términos generales, McGuigan señala que los regímenes fiscales para la industria del petróleo son revisados con frecuencia, lo que obviamente no es del agrado de las empresas petroleras, quienes enfrentan riesgos significativos en proyectos de exploración, por lo cual suelen ejercer presiones para asegurar la estabilidad de los regímenes impositivos. Tomando esto en cuenta, todo apunta a que será la fortaleza de los Estados la que determine si los beneficios de los hidrocarburos serán de dominio de las grandes corporaciones o podrán tener efectos positivos en las economías nacionales de los países poseedores de estos recursos. Dicha fortaleza será a su vez función de los incentivos que enfrentan los principales actores políticos y económicos locales, los que estarán influidos por las instituciones políticas imperantes. Así, la razón por la que usualmente se observa la asociación entre riqueza petrolera y pobreza en el mundo en desarrollo se debe a la debilidad institucional de los Estados que les impide negociar y hacer cumplir contratos que les rindan beneficios.

4. Caracterización política y económica boliviana

La evolución de la economía y la sociedad bolivianas se explica en parte por la conformación económica y demográfica del país desde el período incaico. Desde los tiempos más remotos, la población boliviana se ha concentrado en las zonas altiplánicas y en los valles (sobre todo en las primeras), en tanto que las tierras orientales habían conservado hasta hace algunas décadas atrás (y en algunos casos lo siguen haciendo) el carácter de regiones vírgenes y abandonadas, casi al margen de la economía. Primero fue la comunidad primitiva, la agricultura colectivizada y el origen mismo de la raza pobladora lo que determinó esta singular distribución demográfica. Más tarde, la economía minera. Desde los primeros años de la Conquista, las cumbres andinas y el Altiplano se convirtieron en los asientos más famosos de la época colonial. Potosí es el símbolo de esa economía

concentrada en torno a los yacimientos de metales preciosos, en que la agricultura mantenía un nivel de atraso permanente y las ciudades surgían en las bocaminas o en los caminos que llevaban a ellas; en que las fortunas emigraban al extranjero y en que solo quedaba pobreza y ciudades vacías al sobrevenir el inevitable empobrecimiento de las vetas.

En las épocas posteriores a la Colonia y hasta no mucho tiempo atrás, Bolivia fue esencialmente un país minero. Agotada la plata, apareció el estaño, cuyo auge se inició a fines del siglo XIX, y así la economía siguió girando en torno al producto de las minas con intensidad no menor que en la época colonial. El descubrimiento de ricos yacimientos estañíferos y el alza de las cotizaciones de este metal significaron, sin embargo, un cambio en algunos aspectos de la economía boliviana, puesto que al alterarse el volumen y la composición de sus exportaciones produciendo un aumento en los ingresos del país que se prolongó por varias décadas, se llegó a alcanzar una mayor vinculación de la economía nacional con la economía mundial. Asimismo, el capitalismo moderno comenzó a imponer algunas de sus modalidades en esta nueva era. En lugar de la mita¹ surgió el trabajo asalariado, los ingenios modernos sucedieron a las azoguerías primitivas y, en reemplazo de los primitivos senderos para recuas, caminos de hierro comenzaron a conducir el mineral a los puertos.

Pero aparte de la economía minera, poco cambió la fisonomía del país. En el campo, donde habitaba la gran mayoría de la población, persistían los sistemas de cultivo y las relaciones sociales de la época colonial y precolombina. Al ser la minería privativa del Altiplano, seguía concentrándose allí la vida del país, continuando abandonadas y sin comunica-

¹La mita era un sistema laboral originario de la región andina consistente en la selección de personas (normalmente campesinos) para emplearlas en un trabajo a favor de un go bernante. El sistema fue aplicado por los españoles en los virreynatos americanos para la producción minera. Así, los pueblos de indios tenían que prestar una parte de su población al servicio de la mita, la cual no implicaba sueldo para el mitayo puesto que éste era sostenido (aunque en condiciones de supervivencia y semi-esclavitud) por el Virreinato o por el Estado.

ción las tierras llanas. Los beneficios de la minería y hasta las empresas mismas (concentradas en pocas manos) se domiciliaban en el exterior gozando de la protección del Estado oligárquico vigente. Así, apenas una industria incipiente y una clase media urbana en unas pocas ciudades se movían dentro de la economía monetaria.

La Guerra del Chaco con la República de Paraguay (1932-1935) marcó la vida boliviana y determinó el curso de su historia hasta el presente, puesto que aparte de costar a Bolivia ingentes vidas y gastos, y una porción considerable de su territorio, originó una profunda y prolongada crisis política interior. El ansia de transformación económica y social de las nuevas generaciones políticas se enfrentó a la realidad ineludible de una nación empobrecida, generándose así una crisis de legitimidad del Estado que se acentuó por una crisis económica que sobrevino y que derivó en un proceso inflacionario por demás agudo.

La crisis económica, política y social culminó con la revolución de abril de 1952 liderada por las clases medias urbanas y el campesinado, organizados en torno al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido que había logrado producir un discurso interpelatorio -que logró encontrar asidero social- contra el Estado oligárquico y la camarilla minero-feudal que manejaban el país. Esta revolución representa un punto de inflexión en el devenir histórico de Bolivia puesto que significó la modernización capitalista y la integración ciudadana y regional de Bolivia. La adopción de medidas llamadas a alterar profundamente la estructura económica y social tradicional del país, como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal, así como los diversos planes de diversificación económica, repercutieron en todos los órdenes de la vida boliviana.

La revolución buscó la transformación económica del país, y para ello se planteó reforzar la industria mediante la transferencia de excedentes mineros (que ya eran de propiedad pública) hacia los sectores industriales y, principalmente, hacia la zona de Santa Cruz, que así se convirtió en

un importante polo de desarrollo. La explotación petrolera a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), empresa petrolera pública fundada en 1936,² debía ser un proceso que acompañe estos cambios. De esta forma, el Estado boliviano se convirtió, al igual que en varios países latinoamericanos en la misma época, en el motor del desarrollo nacional.³ Adicionalmente, a través de la revolución el bloque de poder oligárquico desapareció, y por primera vez en la historia se intentó construir una identidad nacional. No obstante, debe mencionarse que el proyecto nacionalista de construcción de una identidad nacional fue cultural y políticamente homogeneizador y, por ende, profundamente autoritario. Basta mencionar que la reforma educativa llevada a cabo sólo contemplaba la enseñanza en el idioma castellano, desconociendo la importancia del resto de las lenguas originarias.⁴

No obstante los resultados favorables obtenidos en términos de crecimiento económico, a finales de la década del setenta comenzaron a aparecer los primeros problemas del modelo económico intervencionista al entrar en crisis el período de amplia liquidez y fácil acceso a los recursos financieros de los organismos privados que había determinado un considerable incremento de la deuda externa. Este panorama se vio aun más complicado ante el posterior cierre del mer-

²YPFB se fundó una vez concluida la Guerra del Chaco cuando se comprobó que durante el conflicto la Standard Oil, empresa que tenía la concesión para explotar los hidrocarburos, había transportado ilegalmente petróleo a la Argentina utilizando un oleoducto clandestino. Inmediatamente se expropiaron las plantas de dicha empresa y se la expulsó del país. Este fue el primer episodio de nacionalización de hidrocarburos de la historia boliviana. Años después, la Standard Oil ganó un juicio internacional al Estado boliviano, por lo que éste tuvo que pagar una indemnización millonaria.

³Sin embargo la economía boliviana nunca alcanzó a industrializarse ni siquiera a nivel de manufactura liviana. Así, bien puede decirse que en Bolivia no se dio el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se observó en otros países de la región y que generalmente se piensa fue un proceso generalizado en América Latina.

⁴Oficialmente se reconocen 36 etnias originarias en territorio boliviano, y los principales idiomas nativos son el quechua y el aymara. Para una revisión de lo sucedido en este período se recomienda Torrico (2006a y 2006b).

cado internacional de capitales, el deterioro de los términos de intercambio de los productos de exportación bolivianos, y el escaso grado de industrialización que se había alcanzado. Como resultado, la economía boliviana vivió la peor crisis de su historia, con niveles de inflación anuales de hasta cuatro dígitos.

A todos los factores mencionados se pueden añadir un sinnúmero de conflictos sociales y políticos que ocasionaron el aceleramiento y la profundización de la crisis, dando lugar al hundimiento de este modelo de desarrollo. De esta forma, y ante una situación cada vez más dramática, en 1985 se dio paso al surgimiento del modelo de economía de mercado, que se propuso eliminar la injerencia estatal de la economía bajo el supuesto de que la asignación de los escasos recursos nacionales por parte del Estado fue irracional, ocasionando la distorsión de la economía, la emergencia de sectores productivos ineficientes, la preservación de grupos de poder que usufructuaban de las arcas fiscales y una extrema vulnerabilidad con el exterior debido al atraso tecnológico y a la aguda dependencia financiera que se derivaba de la debilidad productiva. En contraposición, se asumió que el mercado permitiría una asignación de recursos eficiente que derivaría en un desarrollo sostenido, por lo cual se emprendió un proceso de reformas estructurales encaminado a abrir la economía mediante la reducción de los instrumentos arancelarios y de las trabas a la inversión extranjera. De este proceso resalta la privatización y capitalización de las empresas públicas.

Las transformaciones que ocurrieron a nivel económico tuvieron su correspondencia con cambios sustanciales acontecidos a nivel político, debido a que la crisis económica amenazaba con hacer fracasar la democracia recientemente reconquistada no sólo por los costos resultantes, sino también por el caos social y político que se generó.⁵ La crisis económica y la crisis política provocaron dos traumas que han marcado la evolución política y económica en Bolivia: i) el

⁵El comportamiento de los partidos obedeció a un factor de tipo institucional.

trauma de la hiperinflación, ii) el trauma de la parálisis estatal y la ingobernabilidad. Es así que a partir de 1985 se destinaron los mayores esfuerzos para eliminar la posibilidad de que emerjan nuevamente los fantasmas que propiciaron la debacle económica y el caos político que caracterizaron al gobierno anterior. Estabilidad macroeconómica y gobernabilidad fueron entonces los principales objetivos a alcanzar y preservar, y en función de ellos se implantó un ordenamiento económico basado en una estricta disciplina fiscal y en una política económica de mercado, y un ordenamiento político centrado en la conformación de pactos y coaliciones de partidos que le aseguren al Ejecutivo la mayoría legislativa necesaria para la aprobación de sus políticas. Así, neoliberalismo y democracia pactada surgen simultáneamente y, como bases de este nuevo ordenamiento, se perciben como la única opción posible a seguir. De esta manera, la estabilidad económica y política es considerada como un activo nacional contra el cual nadie puede atentar, lo que permite a los partidos rebasar sus fronteras ideológicas y pactar unos con otros con el justificativo del pragmatismo y la responsabilidad nacional de preservar la estabilidad.⁶

El engranaje que hacía que la Democracia Pactada funcionara era la distribución del poder entre los partidos de la coalición gobernante. Así, la capacidad que tenía el presidente para gobernar estaba en función de la disposición de una mayoría parlamentaria, la cual a su vez dependía de que los partidos socios de gobierno satisficieran sus pretensiones de

⁶En Bolivia la Constitución establece que la elección del presidente queda en manos del congreso, que deberá elegir entre los dos aspirantes más votados en caso de que ningún candidato presidencial obtenga la mayoría absoluta de votos (es decir, la segunda vuelta es congresal). Esto ha tenido dos consecuencias: 1) la proliferación de partidos que buscan un buen porcentaje de votos en la ronda electoral que les permita negociar en términos ventajosos su apoyo en la ronda congresal (por lo cual el sistema de partidos boliviano ha sido muy fragmentado), 2) la dispersión del voto entre las numerosas fuerzas políticas (en las elecciones de 1997 y de 2002, los ganadores alcanzaron sólo el 22% de los votos). Estas dos consecuencias provocaron que ningún partido pueda gobernar sin el apoyo de otros, lo que generó gobiernos de coalición parecidos a los que se observan en las democracias parlamentarias europeas.

poder y enriquecimiento. No obstante el creciente desgaste popular de los partidos a raíz de la creciente corrupción que los pactos políticos permitían y protegían, este patrón de comportamiento le dio a Bolivia la continuidad democrática más extensa de su historia. En términos económicos, la situación también era alentadora debido al equilibrio fiscal alcanzado y a un crecimiento de la economía muy estable y superior a la media latinoamericana. Si bien la mayor parte de la población permanecía en la pobreza, ésta no había surgido con el neoliberalismo, el cual mostraba mejores resultados que el intervencionismo estatal. En consecuencia, a fines de los noventa se había logrado garantizar la estabilidad económica y la gobernabilidad política, lo que permitía ser optimistas respecto al futuro. ¿Qué salió mal?

El reparto de las instituciones del Estado por parte de los partidos y el encubrimiento de los escándalos de corrupción que profundizaron el rechazo hacia la clase política, fue aprovechado en los noventa por líderes populares que fundaron partidos propios y se presentaron ante el electorado como nuevas opciones a los "partidos tradicionales".⁷ Estos partidos llegaron a obtener el apoyo de una tercera parte de los votantes en las elecciones de 1993, 1997 y 2002, lo que les dio un gran poder negociador. Sin embargo, a pesar de haber crecido con una posición contraria a la lógica de pactos, estos nuevos partidos terminaron insertándose en diversas coaliciones de gobierno, y así dejaron de ser percibidos como una opción renovadora de la política. No obstante, el electorado continuaba buscando opciones alternativas, y ese vacío sería llenado por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS).

Debido a la erradicación forzosa de la hoja de coca impuesta por Estados Unidos a finales de los ochenta, los campesinos, y en especial los cocaleros, se convirtieron en un ac-

tor cada vez más relevante de la política. A pesar que Bolivia es un país predominantemente indígena, este sector siempre estuvo subordinado en su acción política a la Central Obrera Boliviana (COB), matriz sindical de los trabajadores, lo que relegó las reivindicaciones indígena-campesinas a un segundo plano, detrás de demandas de tipo salarial. Las reformas estructurales de la economía hirieron de muerte a la COB, la que se convirtió en un actor completamente prescindible, lo que facilitó a que el movimiento campesino tome un lugar central en la lucha popular. Con la convicción de que su superioridad numérica en la población les sería favorable, a fines de los noventa los campesinos decidieron participar en las elecciones generales por primera vez a través de un partido político propio.⁸ Dicho partido articuló un discurso que culpaba a los partidos tradicionales, a la lógica de pactos y al neoliberalismo de toda la miseria y exclusión en la que vivía el grueso de la población, y además incluyó en su plataforma una serie de reivindicaciones étnicas dirigidas a acabar de una vez por todas con las excluyentes estructuras estatales que permitieron e incluso fomentaron el racismo contra los indígenas. De esta forma, el Movimiento al Socialismo (MAS), y su líder, Evo Morales, empezaron a socavar las bases de la estabilidad que imperaba desde 1985, y a partir de 2000 lograron convulsionar y paralizar el país en reiteradas ocasiones. La respuesta de los políticos fue intentar aislar al MAS formando un gran bloque que incluía a todos los partidos tradicionales y a los que alguna vez habían intentando mostrarse como opción renovadora, lo que evidenció que los partidos habían constituido un bloque que iba más allá de las coaliciones políticas y que no estaba dispuesto a cambiar su lógica de comportamiento. Este hecho no hizo más que confirmar que el MAS era la única alternativa a la lógica política imperante, lo que le permitió ganar las elecciones presiden-

⁷Max Fernández, empresario cervecero, fundó Unidad Cívica Solidaridad (UCS); Carlos Palenque, dueño de una red de televisión, fundó Conciencia de Patria (Condepa); Manfred Reyes Villa, ex-militar y alcalde de Cochabamba, fundó Nueva Fuerza Republicana (NFR).

⁸Este partido debió llamarse Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, sin embargo, debido a problemas administrativos los dirigentes campesinos no pudieron registrar este nombre, por lo que tuvieron que tomar prestado el nombre de un partido ya registrado, el Movimiento al Socialismo (MAS).

ciales de 2005, con las que finalizó un período de gran inestabilidad política en el que se sucedieron cinco presidentes en cinco años.

5. La producción de hidrocarburos bajo propiedad estatal

Las primeras actividades hidrocarburíferas en Bolivia se iniciaron a fines del siglo XIX, y el hallazgo de importantes reservas llamó la atención de la mayor empresa del mundo, la Standard Oil, que en 1922 obtuvo la concesión del gobierno boliviano para explotar el petróleo. Con la nacionalización del petróleo de 1936 se creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), empresa estatal que se encargó desde entonces de la exploración, explotación, refinamiento, transporte, almacenamiento, distribución y exportación de gas natural y petróleo, actividades que realizaba de forma directa o contratando a empresas extranjeras para la provisión de determinados servicios técnicos. YPFB se constituyó en la empresa más importante de Bolivia y en la fuente principal de ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN), por lo que durante la crisis económica de los ochenta se estableció que transfiera el 65% de sus ingresos al Estado, que en aquella época tenía serios problemas fiscales.⁹ Esta medida ocasionó a YPFB una drástica reducción de recursos para reinversión productiva y, en especial, para exploración de nuevas reservas, lo que imposibilitó el incremento de la producción hidrocarburífera, el mejoramiento del transporte y la distribución de gas natural y petróleo. Es significativo señalar que el aporte de YPFB entre 1990 y 1996 fue en promedio el 46% de los ingresos del Estado boliviano, a pesar de que en esos años la participación porcentual de los hidrocarburos en el total exportado era sólo del 17%.

Las restricciones financieras que impuso el Estado a YPFB para que expanda sus operaciones y servicios permitieron que

⁹Entre 1985 y 1996 YPFB aportó al Estado boliviano 3,813 millones de dólares y apenas pudo contar con 2,053 millones para solventar todas sus operaciones durante esos once años.

la empresa petrolera sea calificada como ineficiente y dieron el justificado para su venta. Sin embargo, el proceso de venta de las principales empresas públicas en Bolivia adoptó una característica peculiar distinta a la observada en la mayoría de los países latinoamericanos.

6. El proceso de capitalización de hidrocarburos

Para entender la lógica detrás de la venta de las empresas públicas en Bolivia debe exponerse el diagnóstico de la economía que se realizaba en círculos oficiales. En los planes de desarrollo de los gobiernos de Jaime Paz Zamora (1989-1993) y de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), se señalaba que el enfoque de liberalización de la economía, aplicada para revertir la crisis provocada por la ineficiencia estatal del modelo de capitalismo de Estado, había obtenido importantes logros que devolvieron al país la confianza de la comunidad internacional. Se afirmaba, además, que este conjunto de políticas de apertura venían respaldadas por experiencias internacionales favorables (Asia Oriental, España, Portugal, Grecia) en las que habrían demostrado su efectividad, motivo por el cual debía seguir profundizándose el camino iniciado en 1985. Analizando el contexto internacional, se sostenía que la presencia de bloques de países capaces de afectar fuertemente las relaciones comerciales y la tendencia hacia la globalización de los mercados habrían ocasionado que el comercio mundial crezca en forma más dinámica que el producto mundial, por lo que debía ineludiblemente cambiarse el carácter de la inserción internacional boliviana (que estaba basada en la exportación de materias primas) a través de una transformación productiva, todo ello en un marco de estabilidad de precios y apertura de la economía. Este cambio implicaba una paulatina transformación del perfil de la estructura de las exportaciones, logrando una participación más significativa de bienes con mayor grado de elaboración.

Para que el proceso de transformación productiva tenga éxito, se señalaba que se debían introducir nuevas tecnolo-

gías al aparato productivo, para lo cual era muy importante la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). La IED generaría saltos tecnológicos que incrementarían la productividad en determinadas ramas de la producción y que podrían propagarse al resto del aparato productivo. Es decir, la inserción internacional y la transformación productiva no podrían ser alcanzadas si Bolivia continuaba al margen de los flujos económicos internacionales, en especial, si no lograba ser destino de las corrientes de IED. En este sentido, y con el objetivo principal de diseñar una estrategia para atraer a la inversión extranjera, el gobierno de Sánchez de Lozada concibió el proceso de Capitalización de las empresas públicas.

El proceso de capitalización se caracterizaba por un novedoso mecanismo en el que los inversionistas privados o socios estratégicos aportaban un monto igual de capital fresco a los activos de las empresas públicas, que ingresaban como capital inicial aportado.¹⁰ Este sistema permitía mantener el 50% del paquete accionario de dichas empresas en manos del Estado boliviano, y además los dividendos de las capitalizadas serían invertidos y administrados como fondos de pensiones en beneficio de todos los bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 habían cumplido 21 años o más. ¿Por qué no se optó simplemente por privatizar dichas empresas? Sos-tengo que la capitalización fue concebida con un doble propósito, uno electoral y otro de factibilidad política en su aplicación. Electoralmente era más redituable presentar al público un mecanismo por el cual las empresa públicas continuarían siendo de propiedad estatal a la vez que recibirían el capital que necesitaban para mejorar y ampliar sus operaciones, y políticamente la capitalización encontraba menor oposición que la privatización, que significaba simplemente la venta

¹⁰ McGuigan (2007) sostiene correctamente que lo interesante del negocio fue que los inversionistas no estaban obligados a pagar ese 50% del valor de mercado de la empresa al Tesoro boliviano, sino que se les permitió utilizar esas sumas como inversiones en la exploración y producción petrolera. Es decir, las empresas extranjeras que llegaron a Bolivia comenzaron a administrar y a tomar decisiones en las empresas públicas más importantes sin pagar un peso por ello.

total de estas empresas. En un contexto político y social en el que la privatización no pudo prosperar (el gobierno de Paz Zamora insistió con esta medida sin lograr importantes resultados), la capitalización pudo ser implementada a partir de 1993, cuando Sánchez de Lozada asumió la presidencia. Es así que durante este gobierno se capitalizaron las seis empresas estatales más grandes: Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB).

Para capitalizar YPFB, se dividió a la empresa en otras tres —dos dedicadas a la exploración y explotación (Chaco y Andina), y una dedicada a la comercialización (Transredes)—las que posteriormente se vendieron a empresas extranjeras. Adicionalmente, se aprobó una nueva ley de hidrocarburos (Ley 1689 de 30 de abril de 1996) que excluyó a YPFB de cualquier tipo de participación en la cadena de producción hidrocarburífera. Así, el artículo 1 de la mencionada ley señalaba lo siguiente: “El derecho de explorar y de explotar los campos de hidrocarburos y de comercializar sus productos se ejerce por el Estado mediante Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Esta empresa pública, para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, celebrará necesariamente contratos de riesgo compartido, por tiempo limitado, con personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras”. De esta forma, se prohibió expresamente un rol activo del Estado en la producción de hidrocarburos, y como afirman Poveda y Rodríguez (2006), YPFB fue convertida en una oficina administradora de contratos de riesgo compartido y en licitadora de concesiones de operación a favor de agentes privados, debido a que toda la cadena de producción hidrocarburífera estaba controlada por agentes privados transnacionales.

Para atraer al capital extranjero, la nueva ley de hidrocarburos incorporó un régimen impositivo que clasificaba a

los campos de petróleo y gas como existentes o nuevos, clasificación que, según McGuigan (2007), se encontraba fuera de la terminología técnica acostumbrada en el sector hidrocarburo, la misma que se refiere a reservas comprobadas, probables y potenciales. Oficialmente las reservas certificadas de gas en el momento de la capitalización fueron de 5,69 trillones de pies cúbicos (TPC), las que fueron catalogadas como existentes. Esta clasificación se realizó en virtud del trato impositivo diferenciado que se aplicó. A los campos existentes se aplicó una regalía del 50% de la producción y a los campos nuevos una de sólo 18%.¹¹ Esto se hizo para alentar a las empresas extranjeras a invertir en exploración y aumentar la producción de gas y petróleo boliviano.

Las regalías que pagaban los campos nuevos fueron muy inferiores en comparación no sólo a las que aportaban los campos existentes, sino también a las que prevalecieron anteriormente. Antes de la capitalización YPFB pagaba como regalías el 31% de su producción; sin embargo, por ser una empresa estatal, este porcentaje podía ser incrementado, como efectivamente sucedió desde el inicio de la crisis económica de los ochenta hasta 1996. Además, las empresas privadas activas en Bolivia antes de la capitalización que trabajaron en sociedad con YPFB estaban sujetas a una regalía del 50% sobre el valor de su producción y a un impuesto empresarial del 40%.

Adicionalmente a las regalías, se estableció un impuesto especial suplementario para la industria petrolera del 25% del valor de producción que debía aplicarse a niveles extraordinarios de ganancias que pudieran surgir si los precios alcanzaban niveles altos y/o si había un alza significativa en los

¹¹Las regalías de los campos existentes se distribuían de la siguiente forma: 11% se destinaba al departamento donde se realizaba la producción, 1% iba para los departamentos de Beni y Pando (los más pobres del país), 32% era dirigido al Tesoro General de la Nación (TGN), 6% se destinaba a cubrir el presupuesto administrativo de YPFB. Las regalías de los campos nuevos, por su parte, se distribuyeron así: 11% se destinaba al departamento donde se realizaba la producción, 1% iba para los departamentos de Beni y Pando, 6% era dirigido a cubrir el presupuesto administrativo de YPFB. En consecuencia, la diferencia estribaba en el 32% que los campos nuevos dejaban de pagar al TGN.

niveles de producción. Este impuesto se denominó Surtax, y fue creado para compensar al Tesoro por la pérdida de 32% de sus regalías bajo la clasificación de reservas nuevas en caso que las empresas petroleras tengan estas ganancias extraordinarias. Comparando con otros países, McGuigan señala que el Surtax boliviano de 25% es relativamente modesto, ya que en Noruega y en el Reino Unido este impuesto especial fue una fuente mayor de ingresos estatales gracias a que se fijó una tasa del 50 y del 75% respectivamente. Sin embargo, esta comparación carece de sentido si tomamos en cuenta que hasta 2004 el Surtax no fue pagado por ninguna empresa, lo que demuestra la escasa supervisión y regulación que existe sobre las empresas petroleras.

Es en estas condiciones que a finales de 1996 se llevó a cabo el proceso de capitalización de YPFB y las siguientes empresas adjudicatarias empezaron a operar en 1997: Amocco (que adquirió la empresa Chaco y que después fue absorbida por British Petroleum), YPF-Pérez-Pluspetrol (consorcio después absorbido por Repsol-YPF y que operó la empresa Andina), y Enron-Shell (que se adjudicó la empresa Transredes).

7. Resultados de la capitalización de hidrocarburos

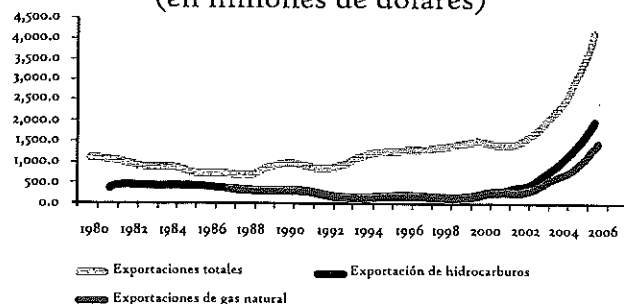
Para evaluar los resultados que arrojó la capitalización de hidrocarburos debemos, en primer lugar, analizar la contribución de este sector al Tesoro General de la Nación. Ya se ha señalado que hasta 1996 YPFB fue obligada a entregar al TGN el 65% de sus ingresos, lo que convirtió al sector hidrocarburo en el más importante en términos fiscales para el Estado. Es así que entre 1990 y 1996 el 46% de los ingresos corrientes del Estado en promedio provenían de YPFB. Luego de la capitalización la importancia de este sector para el Tesoro disminuyó ostensiblemente, debido a la disminución de las regalías que se exigía en la Ley 1689 a las empresas petroleras que comenzaron a operar en Bolivia y a que ninguna de ellas pagó el Surtax, impuesto con el que se pretendía com-

pensar al TGN por la reducción en sus ingresos petroleros. Es así que entre 1997 y 2006 los hidrocarburos sólo contribuyeron en promedio con el 17.4% de los ingresos corrientes del TGN, lo que significó una enorme brecha que tuvo que ser cubierta principalmente por impuestos al consumo.

En cuanto a su participación en las exportaciones, se puede afirmar que los hidrocarburos han tenido un comportamiento cíclico desde antes de la capitalización a la fecha, habiendo pasado por fases en que se constituyeron en el principal sector exportador (1982-1987) y también por períodos en los que su aporte a las exportaciones fue especialmente pobre (1993-1999). Sin embargo, a partir de 2000 se produjo un boom exportador de hidrocarburos gracias al inicio de venta de gas natural a Brasil, por lo que este rubro se constituyó desde 2004 (y debido también a que en ese mismo año se firmó un contrato de venta de gas natural a Argentina) en el más importante dentro de las exportaciones, al punto que en 2005 y 2006 la mitad de lo exportado provenía del sector hidrocarburiífero. Este auge tuvo un gran impacto positivo en el valor de las exportaciones bolivianas, las que empezaron a crecer sostenidamente (y también a depender) de la exportación de hidrocarburos, como a continuación se muestra.

58

Gráfico 3
Exportaciones totales y exportación de hidrocarburos
(en millones de dólares)



Fuente: Udape, 2007

Estos datos guardan estrecha relación con el crecimiento

experimentado por el rubro de hidrocarburos, ya que de un crecimiento anual promedio de 0.72% entre 1981 y 1996 (antes de la capitalización), el sector disfrutó un crecimiento promedio anual de 9.15% entre 1997 y 2006 (después de la misma). Es decir, antes de la capitalización los hidrocarburos crecían menos que la economía en su conjunto (que entre 1981 y 1996 creció en promedio al 1.66% anual), y después de la misma crecieron mucho más que la economía nacional (que entre 1997 y 2006 creció en promedio al 3.26% anual). ¿Esto significa que los hidrocarburos son los responsables del mejor desempeño económico en el período posterior a la capitalización?

Esta pregunta no se puede responder ni afirmativa ni negativamente debido al corto período de tiempo que ha transcurrido desde el inicio del boom exportador gasífero, pero evidentemente en los últimos años ha habido un mayor dinamismo tanto de los hidrocarburos como de la economía en su conjunto. Esto se debe a que tanto los precios como los volúmenes de exportación de gas natural han tendido al alza. Aunque el gas natural no exhibe un incremento en su precio tan importante como el petróleo, vale la pena tomar en cuenta que en el momento de la capitalización se cobraba 1.2 dólares por cada mil pies cúbicos de gas natural y en diciembre de 2006 el precio promedio era de 4.4 dólares. En cuanto a la cantidad exportada, se observa que en 2006 se exportó 5.6 veces más gas natural de lo que se exportaba al momento de la capitalización.

Los incentivos impositivos otorgados a las empresas extranjeras luego de la capitalización tuvieron el efecto esperado, ya que éstas emprendieron una intensa actividad de exploración. Es así que de un nivel de reservas de gas natural de 5.69 TPC al momento de la capitalización, en 2003 se certificaron 54.9 TPC, cifra que colocó a Bolivia en el segundo lugar en Latinoamérica (sólo Venezuela se ubica por delante) en cuanto a reservas de gas. Actualmente el nivel de reservas se ubica en 48.7 TPC.

El conjunto de datos exhibidos distan de ser exhaustivos,

59

pero proporcionan una buena idea del dinamismo que han tenido los hidrocarburos en el período posterior a la capitalización. Las exportaciones de hidrocarburos (en especial de gas natural) han aumentado ostensiblemente, el sector ha crecido de forma importante, los precios cada vez son más favorables, y las reservas se han incrementado de forma tal que la planificación de proyectos de exportación y de industrialización de largo plazo se ha hecho cada vez más viable. A pesar de que todo este dinamismo acompaña un mejor desempeño de la economía nacional boliviana, el Estado boliviano se ha beneficiado, en términos fiscales, muy poco de la mayor producción hidrocarburífera. Como se ha visto, hoy en día el sector petrolero es mucho menos importante para el Tesoro de lo que era antes de la capitalización, lo que indica que los términos del negocio entre el Gobierno boliviano y los inversionistas no tenían ventajas notables para Bolivia. Ello ha generado, en los principales actores políticos no partidistas, la percepción de que la explotación de las reservas de gas descubiertas no beneficia a la mayoría de la población, ya que serán aprovechadas únicamente por las empresas extranjeras que operan en Bolivia.¹² Por este motivo, las impugnaciones al proceso de capitalización en los primeros años de este siglo han sido continuas y han provocado entre 2003 y 2006 un clima de inestabilidad política extrema.

8. La Guerra del Gas y la demanda de nacionalización

En 2003 el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada anunció la implementación de un proyecto de exportación de gas natural a Estados Unidos a través de territorio chileno. Este

¹² Las empresas petroleras que actualmente realizan actividades en Bolivia son las siguientes: Repsol-YPF, Bristish Gas Corporation, British Petroleum, Dong Won Corporation, PAE E&P, Matpetrol, Petrobras, Petrolex, Pluspetrol, Tecpetrol, Total, Maxus, Canadian Energy, y Vintage Petroleum. De todas estas empresas, las más importantes para Bolivia son Repsol-YPF y Petrobras. En 2005 Repsol-YPF produjo el 38% del total de petróleo y el 21% del total de gas, y Petrobras produjo el 40% del petróleo y el 58% del gas, es decir, ambas empresas se reparten cerca del 80% de la producción de gas y petróleo en Bolivia.

anuncio no fue bien recibido por la población, y los principales actores políticos no partidistas (sindicatos, campesinos, estudiantes, comités cívicos) se dispusieron a resistir la medida en las calles. Esta reacción se debió principalmente a dos motivos: 1) el fuerte resentimiento boliviano hacia Chile producto de la pérdida de la salida al mar con este país en la Guerra del Pacífico de finales del siglo XIX, 2) la percepción de que este proyecto generaría ganancias millonarias a las empresas extranjeras involucradas (y a los políticos que estaban facilitando el negocio) y no reportaría beneficios para la población. El resultado fue un enfrentamiento violento (que fue denominado Guerra del Gas) entre el ejército y los manifestantes en las ciudades de La Paz y El Alto, que provocó más de sesenta muertos y centenares de heridos en octubre de 2003. En vista de que el conflicto y la violencia tendían a empeorar, Sánchez de Lozada y algunos de sus ministros tuvieron que renunciar y huir del país. El sucesor en la presidencia fue el vicepresidente, Carlos Mesa, quien no tuvo más que ceder a la presión social y aceptar el conjunto de demandas de los sectores movilizadas, entre las cuales se encontraban la nacionalización de los hidrocarburos.

Para dar mayor legitimidad a la medida, Mesa convocó en julio de 2004 a un referéndum nacional con el objetivo de que el conjunto de la población ratifique la voluntad de nacionalizar los hidrocarburos. En dicha consulta se hicieron las siguientes preguntas:¹³

1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?
2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?
3. ¿Está usted de acuerdo con refundar YPFB recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en

¹³ El referéndum sobre el gas incluyó cinco preguntas. La que no incluimos aquí es irrelevante para analizar la política de hidrocarburos, ya que tiene que ver con la posibilidad de utilizar el gas para acceder a una salida al mar.

las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de hidrocarburos?

4. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de las bolivianas y bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor de producción de gas y petróleo a favor del país; destine los recursos de la exportación e industrialización del gas principalmente para educación, salud, caminos y empleos?

Analizando una por una las preguntas, resulta obvia la inclusión de la primera, ya que para emprender una reforma radical se deben abrogar las disposiciones que daban respaldo al orden de cosas anterior. La segunda pregunta requiere una explicación más detallada. La Ley 1689 señalaba que "quienes celebren contratos de riesgo compartido con YPFB para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida". Bajo esta reglamentación, el Estado boliviano había dejado de tener capacidad de influencia en cualquier ámbito de la producción de hidrocarburos, aun cuando constitucionalmente éstos son de dominio directo del Estado. En consecuencia hubo un gran debate sobre lo que significa "nacionalizar". Por un lado, había quienes sostenían que esta medida no era necesaria debido a que la Constitución estipula la propiedad estatal sobre los recursos naturales, por otro existían sectores que señalaban que la nacionalización implicaba la expropiación sin indemnización de los campos petroleros operados por las empresas extranjeras y, finalmente, la visión del gobierno de Mesa era que los hidrocarburos son de propiedad estatal en su estado natural, es decir en el subsuelo, y que al extraerlos la Ley 1689 le otorgaba la propiedad de los mismos a las empresas, motivo por el cual se inclinó por proponer la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo, es decir en el lugar donde son medidos el petróleo, el gas natural, el gas licuado de petróleo y demás hidrocarburos

resultantes de la explotación en el campo, después que los mismos han sido adecuados para ser transportados. Es así que en la perspectiva del gobierno nacionalización significaba recuperación de los hidrocarburos en boca de pozo.

La tercera pregunta tiene que ver con el hecho de que en la capitalización se estipuló que los dividendos de las capitalizadas debían ser invertidos y administrados como fondos de pensiones en beneficio de todos los bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 habían cumplido por lo menos 21 años. Con este monto de dinero a partir de 1997 se pagó un bono anual (denominado Bonosol) a todos los ancianos mayores de 65 años de aproximadamente 200 dólares. A través de esta pregunta se pretendía utilizar estos dividendos como capital para que YPFB vuelva a participar en la producción de hidrocarburos, lo que además implicaba la desaparición del Bonosol.

La cuarta pregunta estaba dirigida a conseguir la aprobación social para exportar gas natural (que fue lo que provocó la guerra del gas) siempre y cuando se asegure un mayor monto de impuestos y regalías (máximo 50% del valor de la producción) a las empresas extranjeras en favor del Estado. En esta pregunta se incluyó demagógicamente que los recursos de exportación irían para educación, salud, caminos y empleos simplemente para asegurar la aprobación de la misma.

Los resultados del referéndum fueron ampliamente favorables al gobierno, puesto que todas las preguntas propuestas recibieron el respaldo mayoritario de los votantes. Con este respaldo, Carlos Mesa se dispuso a aprobar una nueva ley de hidrocarburos, motivo por el cual fue forzado a renunciar a la presidencia en un nuevo episodio de convulsión social y crisis política organizado por los sectores que rechazaban cualquier medida que no implicara la expropiación sin indemnización de las empresas petroleras que operan en Bolivia. No obstante, en abril de 2005 el Congreso aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 3058) que contenía gran parte de las iniciativas presentadas por Carlos Mesa en el

referéndum de 2004.

La Ley 3058 elimina la diferencia entre reservas existentes y nuevas que introdujo la Ley 1689 y aplica una regalía del 18% del valor de la producción a todas las reservas (este nivel de regalías se aplicaba anteriormente sólo a las reservas nuevas). Adicionalmente, se elimina el Surtax y se incluye un impuesto (Impuesto Directo a los Hidrocarburos-IDH) del 32% sobre el valor de la producción, lo que hace que en la práctica el IDH opere como una regalía.¹⁴ Es así que el pago sobre el valor de la producción llega al 50%, lo que sin duda beneficia las arcas del Estado en comparación a la situación anterior. Con esto se dio respuesta a la pregunta 4 del referéndum.

Respecto a la propiedad de los hidrocarburos, la Ley 3058 señala: "Por mandato soberano del pueblo boliviano, expresado en la respuesta a la pregunta número 2 del Referéndum Vinculante de 18 de julio de 2004, se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en Boca de Pozo para el Estado Boliviano". Este hecho dejó inconformes a muchos sectores que demandaban la expropiación sin indemnización. Además, dicha ley estableció la refundación de YPFB "recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que esta empresa estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos". Con ello se dio respuesta a la pregunta 3 del referéndum.

Analicemos un poco el contenido de la Ley 3058. Resulta obvio que con los dividendos de las empresas capitalizadas YPFB no puede participar en la producción de hidrocarburos, ya que para la exploración y explotación de los mismos se requieren miles de millones de dólares, capital que esta empresa no posee incluso siendo destino de los dividendos señalados. Por ello, la nueva ley establece que el principal rol de YPFB será el de agregador, vendedor y administrador en

¹⁴Se utilizó este mecanismo debido a que en los contratos firmados con las empresas extranjeras en 1996 se prohibió al Gobierno boliviano efectuar cambios en las regalías.

Contratos de Exportación de Gas Natural, y que las empresas productoras que obtengan mercados de exportación de Gas Natural por negociación directa, establecerán con YPFB la asignación de volúmenes correspondientes para la agregación. Ello significa que las empresas extranjeras seguirán operando en Bolivia, y que el papel del Estado será fiscalizar y controlar las operaciones privadas. Esto no es ni malo ni bueno, y el resultado final dependerá de la eficacia con la que el Estado ejerza esta labor.

¿Por qué el gobierno de Mesa no se animó a expropiar las empresas extranjeras que operan en Bolivia? McGuigan (2007) señala que se debió a la presión que ejercieron el FMI y el gobierno de Estados Unidos. Según esta autora, Bolivia habría firmado ciertas garantías en la quinta revisión de su programa *Stand-By* con el FMI a inicios del 2005, que incluían un compromiso general de mantener un marco atractivo para los inversionistas extranjeros y respetar los contratos firmados con las petroleras. Por otro lado, sostiene que el ex embajador de EE.UU. en Bolivia, David Greenlee, habría afirmado que una revisión del régimen de hidrocarburos —en particular, en dirección de la nacionalización— acarrearía "problemas serios" para el país y "tendría consecuencias". A estas presiones se sumaron las empresas que operan en Bolivia, las que participaron en reuniones con ministros e hicieron llegar informes sobre el tema al Congreso. Dichas empresas incluso se opusieron a la Ley 3058 alegando que era una norma confiscatoria que iba a desalentar nuevas inversiones, por lo que amenazaron con retirar sus inversiones del país y recurrir a los juzgados comerciales internacionales para resolver disputas.

Considero que sin duda hubo presiones externas para que el gobierno no expropie a las empresas petroleras, pero es también realista suponer que de haberse producido la expropiación, el Estado boliviano no habría podido explotar los hidrocarburos, ya que no tiene capacidad financiera para ello. Por ambos motivos, la solución adecuada fue efectivamente la que se tomó: incrementar los aportes económicos al te-

soro por parte del sector petrolero al tiempo de garantizar una adecuada fiscalización y las condiciones para que estas empresas continúen operando. La validez de esta afirmación será evidenciada en el último epígrafe de este documento cuando analicemos por qué Evo Morales optó por continuar con la política de hidrocarburos marcada en la Ley 3058.

9. La Nacionalización de hidrocarburos del gobierno de Evo Morales

En el plan de gobierno que presentó Evo Morales para lanzar su candidatura presidencial en 2005 se señala que es necesaria "la nacionalización efectiva de los hidrocarburos", y que en caso de que el MAS se constituya en gobierno "el Estado recuperará la propiedad de la producción de todos los hidrocarburos (gas natural, petróleo y condensados)". Esto significa que en la perspectiva del Movimiento al Socialismo las medidas adoptadas por la Ley 3058 no implicaron una verdadera nacionalización de hidrocarburos. Pocos meses después de asumir la presidencia, y cumpliendo con su compromiso preelectoral, Morales emitió el Decreto Supremo 28701 de Nacionalización de los hidrocarburos, que en sus partes relevantes establece lo siguiente:

1. Se nacionalizan los recursos naturales hidrocarburi-feros del país. El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos.

2. A partir del 1 de mayo del 2006, las empresas petroleras que actualmente realizan actividades de producción de gas y petróleo en el territorio nacional están obligadas a entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPFB, toda la producción de hidrocarburos.

3. YPFB, a nombre y en representación del Estado, en ejercicio pleno de la propiedad de todos los hidrocarburos producidos en el país, asume su comercialización, definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización.

4. Durante el período de transición, para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios, el valor de la producción se distribuirá de la siguiente forma: 82% para el Estado (repartido de la siguiente manera: 18% de regalías y participaciones, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH y 32% a través de una participación adicional para YPFB), y 18% para las compañías (que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades).

5. Para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido menor a 100 millones de pies cúbicos diarios, durante el período de transición, se mantendrá la actual distribución del valor de la producción de hidrocarburos.

6. Se transfieren en propiedad a YPFB, a título gratuito, las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva en las empresas petroleras capitalizadas.

Como puede advertirse, el decreto de nacionalización de Morales se basa en la Ley 3058 aprobada en el gobierno de Carlos Mesa. A pesar del *show* montado por el MAS durante la emisión de dicho decreto (se desplegaron tropas militares en los campos petroleros, y sobre los logotipos de algunas empresas petroleras se pusieron letreros que decían "Nacionalizado, propiedad de los bolivianos") y de lo que estipula su punto 1, lo cierto es que el D.S. 28701 refrenda el rol de YPFB de agregador, vendedor y administrador en Contratos de Exportación de Gas Natural establecido en la Ley 3058. Demás está decir que este decreto no estipula la expropiación de los activos de las empresas petroleras extranjeras, y que también refrenda los porcentajes de regalías y de impuestos que se estableció en la Ley 3058. Adicionalmente, en el punto 6 se advierte que se reafirma lo señalado por dicha ley en lo relativo al capital que se utilizará para la refundación de YPFB (que provendrá de los dividendos de las capitalizadas). Tan sólo el punto 4 ofrece una novedad, al establecer

que en los campos en los que existe una gran producción de gas natural (que en Bolivia son dos) el Estado recibirá el 82% del valor de la producción durante el período de transición. Esto significa que una vez firmados nuevos contratos con las petroleras, los niveles de regalías e impuestos de estos campos vuelven a los niveles fijados por la Ley 3058. Sin duda, la inclusión de este artículo fue una estrategia del gobierno para presionar a las empresas a ajustarse a las normativas de la ley señalada.

Algo que logró el Decreto de Nacionalización y que no había conseguido la Ley 3058 fue forzar a las empresas petroleras a suscribir nuevos contratos por medio de los cuales se obliguen a pagar los nuevos niveles de regalías e impuestos. Sin duda, con este decreto se ganó eficacia, pero no se inició un nuevo camino ni se rectificaron las políticas de hidrocarburos fijadas en la ley señalada. Es así que bien se puede afirmar que ambas normativas son complementarias.

El verdadero carácter de la nacionalización emprendida por Morales no ha sido pasado por alto, es así que el CE-DLA¹⁵ (2006) señala que bajo la superficie del discurso de nacionalización, en el fondo se encuentra la reafirmación de la política exportadora del gas natural como materia prima en poder de los consorcios multinacionales, y que esta medida no tiene nada que ver con la demanda social planteada durante los conflictos de octubre de 2003 y mayo-junio de 2005, a saber, la nacionalización entendida como expropiación sin indemnización de los activos y de las inversiones realizadas por las empresas transnacionales en el sector, asumiendo el Estado —a través de YPFB— el control total de toda la cadena de los hidrocarburos. Este hecho ha ocasionado que algunos sectores retiren su apoyo al MAS manifestando que este partido habría traicionado al pueblo. ¿Por qué Morales no se animó a expropiar los activos de las empresas petroleras y se limitó a refrendar lo estipulado en la Ley 3058?

Al igual que en el caso de Carlos Mesa, considero que Morales tuvo que sopesar los beneficios y los costos de la medida

¹⁵Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

que iba a tomar. Por un lado estaba sin duda la presión externa y la de las petroleras, por otro la presión de algunos sectores pidiendo la expropiación, y finalmente el hecho de que el Estado no tiene posibilidades financieras para hacerse cargo del negocio petrolero. Confiado en su amplio respaldo popular, optó por proseguir la política adoptada en 2005, a la que llamó nacionalización. Además, no pudo poner otro nombre a su medida debido a su promesa preelectoral de nacionalizar los hidrocarburos y a la presión política de sus grupos afines que hacía prácticamente ineludible emprender la "nacionalización". Esta explicación será ampliada a continuación.

10. Explicando la nueva política de hidrocarburos

El relato descriptivo que se ha proporcionado es muy útil para conocer los acontecimientos ocurridos y el contenido de las políticas adoptadas en el ámbito hidrocarburífero en Bolivia. Sin embargo, aun no se ha proporcionado una explicación de por qué se han emprendido estas medidas a partir de 2005. Para realizarlo, se recurrirá al institucionalismo de elección racional, que considera que las instituciones limitan el abanico de opciones disponibles para la acción de los actores, es decir, son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 1993).

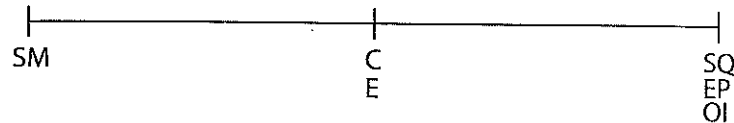
Si bien en este enfoque predominan los estudios que toman las instituciones como dadas o exógenas, también se aborda por qué las instituciones toman determinada forma, con lo que se asume que éstas son endógenas. En la explicación que ofrecemos a continuación combinamos ambas aproximaciones debido a que los actores políticos y empresariales en Bolivia estaban insertos en un contexto en el que pugnaban por definir el nuevo marco institucional que iba a regir el sector hidrocarburífero (en consecuencia, se asume a las instituciones como endógenas), pero esto lo realizaban a su vez dentro de un entorno institucional dado.

En primer lugar, explicaremos por qué el Congreso y el gobierno de Carlos Mesa aprobaron la Ley 3058 a pesar que

existía una fuerte presión social por nacionalizar los hidrocarburos expropiando los activos de las empresas petroleras. Asumiremos los siguientes actores: Ejecutivo (E), Congreso (C), empresas petroleras (EP), organismos internacionales (OI), y sectores movilizados demandando la expropiación de las petroleras (SM) (entre los que se encontraba el MAS). En una dimensión política que va de izquierda a derecha representaremos las preferencias ideales de cada uno de estos actores, asumiendo que preferirán las opciones más cercanas a su punto ideal sobre las más lejanas. En el caso de actores colectivos se considerará que la preferencia mostrada corresponde a la media de las preferencias de sus integrantes. Adicionalmente, se tomará en cuenta el *status quo* (SQ), el cual continuará vigente en caso de que la mayoría de los actores no puedan ponerse de acuerdo.

70

Gráfico 4
Preferencias de los actores políticos en la aprobación de la Ley 3058



En el gráfico se aprecia que las preferencias de los sectores movilizados que demandaban la expropiación eran completamente opuestas a las preferencias de las empresas petroleras y de los organismos internacionales que coincidían con el *status quo*, el cual está caracterizado por la continuidad de las políticas aprobadas durante la capitalización en 1996. Si bien el Congreso y el Ejecutivo podían aprobar la nueva ley de hidrocarburos sin tomar en cuenta las preferencias de los actores mencionados anteriormente, la viabilidad fáctica de la misma requería el apoyo de alguno de ellos. Es así que ambos se aseguraban una ley aplicable ya sea proponiendo una nor-

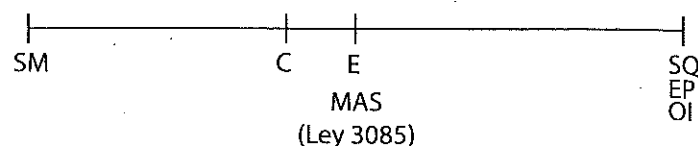
ma más próxima al punto extremo de la izquierda o bien al punto extremo de la derecha. Sin embargo, debían ser conscientes que al proponer una ley cercana a las preferencias de los sectores movilizados enfrentarían las represalias de los organismos internacionales (que se materializan a través de la disminución de créditos) y de las empresas petroleras (juicios internacionales), y en caso contrario enfrentarían la presión social y la violencia organizada por los sectores que pedían la expropiación. Por estos motivos el Congreso y el Ejecutivo se inclinaron por una salida intermedia al aprobar una ley que si bien exigía mayores impuestos a las empresas petroleras (con lo que se beneficiaba el Estado), no establecía la expropiación de sus activos e inversiones. Esta opción no fue del agrado de ninguno de los actores cuyas preferencias se encontraban en los extremos del espacio político, lo que ocasionó que el presidente se vea forzado a renunciar ante la convulsión social generada por los sectores movilizados y ante la pasividad con la que observaron estos acontecimientos las empresas petroleras y los organismos internacionales. De haberse decantado por una posición cercana a cualquiera de estos actores, éstos se hubieran encargado de defender al gobierno ante el boicot generado por cualquiera de las partes que saldría perdiendo.

Evo Morales, una vez electo presidente, se enfrentó a la ineludible tarea de nacionalizar los hidrocarburos, por lo cual debía asumir una posición al respecto. A continuación explicaremos por qué se inclinó por refrendar lo estipulado en la Ley 3058 y no por expropiar a las empresas petroleras. En este caso asumiremos los siguientes actores: Ejecutivo (E), Congreso (C), empresas petroleras (EP), organismos internacionales (OI), sectores movilizados demandando la expropiación de las petroleras (SM), y sectores afines y/o pertenecientes al MAS (MAS). De igual forma, representaremos las preferencias de cada uno de estos actores en una dimensión política que va de izquierda a derecha, y el *status quo* (SQ) representará la situación anterior a la Ley 3058 debido a que las empresas aun no habían firmado nuevos contratos

71

y, por lo tanto, intentaban volver a la situación previa.

Gráfico 5
Preferencias de los actores políticos en
la nacionalización (D.S. 28701)



72

Las posiciones de las preferencias de los sectores movilizados que demandaban la expropiación, de las empresas petroleras y de los organismos internacionales no necesitan mayor explicación, por ello nos concentraremos en explicar las preferencias del Congreso, del Ejecutivo y del MAS, asumiendo que las posiciones de estos dos últimos serán idénticas, lo que implica que el presidente goza del total apoyo de su partido.¹⁶ No debemos pasar por alto que antes de la emisión del decreto de nacionalización de hidrocarburos ya había sido aprobada la Ley 3058, misma que se ubicaba en el centro del espacio político de preferencias. Tomando esta ley como referencia, el Congreso (que era compuesto mayoritariamente por miembros del MAS pero que en el Senado estaba en manos de la oposición) prefería una reforma petrolera ligeramente más cercana al punto ideal de los sectores movilizados de lo que se encontraba la Ley 3058, es decir, los legisladores pretendían darle su sello particular a la reforma.

¹⁶ La razón por la que se incluyó en el análisis al MAS se debe a que es un partido con una gran capacidad de movilización nacional capaz de presionar la aprobación o derogación de políticas de diversa índole. El MAS, al ser un partido compuesto por decenas de organizaciones y movimientos sociales, tiene una estructura y un funcionamiento diferentes al resto de partidos, ya que toma sus decisiones en asambleas, lo que no significa que en éstas no existan manipulaciones.

Esta situación obligó a que el Ejecutivo asuma la posición media de la Ley 3058, pues de haberse ubicado a la izquierda del Congreso habría incentivado un acercamiento entre éste y las empresas petroleras, y de haberse ubicado más a la derecha de lo que estaba la mencionada ley, habría sido acusado de aprobar una medida más ventajosa a las petroleras de lo que era ya la Ley 3058. Además, consciente del respaldo de su partido y de las organizaciones afines al mismo, Morales decidió prescindir de los sectores que pedían la expropiación. De esta forma, en el punto escogido el presidente se aseguró el apoyo del MAS y del Congreso (que no tenía una preferencia más cercana que apoyar), se deshizo de los sectores radicales, y no tuvo problemas en obligar a las empresas petroleras a firmar los nuevos contratos. La clave para todo esto fue el apoyo del partido, que posibilitó que Evo Morales tome la misma decisión que Carlos Mesa, pero logrando conservar el poder. De haberse mantenido el MAS en la misma posición que los grupos movilizados que pedían la expropiación (como ocurrió durante la gestión de Mesa), el presidente habría tenido que ubicarse en un punto muy cercano a la expropiación o habría tenido que expropiar, aun cuando supiera que financieramente el Estado boliviano no podía hacerse cargo del negocio petrolero. Esto se muestra en el siguiente gráfico.

73

Gráfico 6
Situación hipotética I

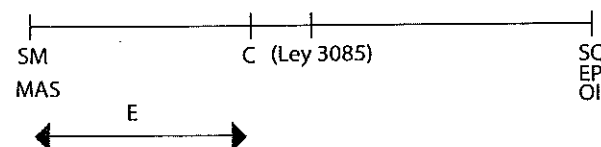
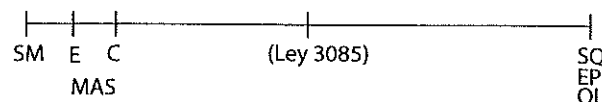


Gráfico 7
Situación hipotética II



El ejercicio realizado demuestra que, dadas las preferencias de los actores involucrados, la posibilidad de que se produzca una expropiación sin indemnización a las empresas petroleras era muy remota. En consecuencia, el gobierno de Evo Morales eligió la opción más viable políticamente (y también financieramente), que además consideró fue la más adecuada.

II. La renegociación de los precios de exportación de gas natural

En julio de 1999 empezaron las exportaciones de gas natural a Brasil luego de 22 años de negociaciones. El contrato, firmado en 1996, contempla la venta de 7.9 TPC en 20 años, a razón de ocho millones de metros cúbicos de gas por día en el primer año, e incrementándose año por año hasta alcanzar dieciséis millones de metros cúbicos de gas diarios durante el primer mes del octavo año, para luego mantener este nivel hasta la finalización del contrato.

Debido a la aplicación de nuevas tecnologías en el sector energético, existe una tendencia mundial de fijación de precios en función al poder calorífico que se genera, lo que, según Poveda y Rodríguez (2006), parece mostrar un cambio en la valoración de la energía que refleja el agotamiento del petróleo. El patrón que empieza a usarse para fijar precios es la unidad de energía llamada BTU (por su significado en inglés, British Thermal Unit), que equivale aproximadamente

a 252.2 calorías.¹⁷ En lo que respecta al gas natural, un pie cúbico del mismo despiden en promedio 1,000 BTU, aunque el intervalo de valores se sitúa entre 500 y 1,500 BTU. En el contrato de venta de gas natural al Brasil se establece una fórmula de fijación de precios que, por un lado, contiene un precio base en dólares (que va aumentando desde 0.95 en el primer año hasta 1.06 dólares en el último año de contrato) por cada millón de BTU y, por otro, una ponderación que promedia las cotizaciones internacionales de petróleo (también en BTU).¹⁸ Este precio debe ser actualizado trimestralmente, y como es lógico suponer, tiende al alza, puesto que la cotización internacional de los precios del petróleo registra constantes incrementos y el precio fijado por millón de BTU también va aumentando. De esta forma, entre julio de 1999 y abril de 2007 se han registrado los siguientes precios anuales promedio para el gas natural exportado al Brasil.

Tabla 1
Precio anual promedio del gas natural exportado al Brasil
(en dólares por millón de BTU)

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Precio del gas	1.0070	1.5145	1.6426	1.4641	1.8554	1.9057	2.4046	3.5152	3.5180

Fuente: YPFB. www.ypfb.gov.bo/informes_tecnicos.shtml. Los datos de 2007 contemplan sólo los meses de enero, febrero, marzo y abril.

Si bien estos precios han tendido al alza, son inferiores respecto al precio del gas natural en el mercado internacional. Así por ejemplo, Poveda y Rodríguez (2006) muestran que en abril de 2005 el precio en boca de pozo *Henry Hub* del mercado de Nueva York fue de 7.6 dólares por millón de BTU. Esto ha ocasionado que el gobierno de Evo Morales se plantee el objetivo de incrementar los precios de exporta-

¹⁷ Adicionalmente se puede señalar que un BTU representa la cantidad de energía que se requiere para elevar la temperatura de una libra de agua, en condiciones atmosféricas normales, en un grado Fahrenheit.

¹⁸ A la cifra resultante debe agregarse además el costo del transporte.

ción de gas a Brasil. Luego de un proceso de negociación no exento de tensiones, el 22 de junio de 2007 los gobiernos de ambos países suscribieron un nuevo contrato en el que se fija un aumento en el precio de venta del gas que se establece de la siguiente forma: se pagará un precio base de 4.20 dólares por cada millón de BTU, y a esto se sumará la ponderación que promedia las cotizaciones internacionales de petróleo (también en BTU). Ello significa que en la nueva fórmula ya no opera el aumento gradual que el contrato original estipulaba en el precio base (desde 0.95 en el primer año hasta 1.06 dólares en el último año de contrato), pero se mantiene la ponderación que utiliza como referencia los precios internacionales. Este precio, además, debe ser actualizado anualmente.

76

A la exitosa experiencia de renegociación de precios con Brasil se suma también un aumento en los precios de exportación de gas a Argentina. Al respecto, vale la pena mencionar como antecedente que Bolivia firmó su primer contrato de venta de gas natural con este país en 1968, venta que se hizo efectiva entre 1972 y 1999, para ser reanudada a partir de abril de 2004. El nuevo contrato estableció un volumen de exportación de cuatro millones de metros cúbicos diarios a un precio base de 0.98 dólares por millón de BTU. El hecho de que en el momento de la suscripción del contrato el precio base de exportación al Brasil era mayor en más de un dólar fue justificado por el gobierno de Mesa arguyendo la solidaridad con el pueblo argentino que atravesaba una crisis energética. Posteriormente, se realizó una adenda por la cual se incrementaron los volúmenes exportados a 6.5 millones de metros cúbicos diarios de gas. Finalmente, en junio de 2006 se volvió a modificar el contrato original fijándose un precio base de 5 dólares por cada millón de BTU.

Debido a que Brasil y Argentina se constituyen en los únicos mercados del gas boliviano, el incremento en los precios de exportación tiene gran importancia para el Estado, más aun considerando los aumentos en los volúmenes requeridos por estos países. Al respecto es válido preguntar cómo

consiguió Bolivia renegociar los contratos originales en términos tan ventajosos?

En mi opinión, existen dos factores que explican el éxito boliviano en las negociaciones de precios: i) la posición ventajosa del gobierno de Morales en las negociaciones, y ii) la cercanía y las buenas relaciones existentes entre los presidentes de los tres países. Sobre el primer elemento, ya se señaló que un tercio del consumo brasileño de gas es proporcionado por la importación que realiza de Bolivia, que las reservas de gas de Brasil se encuentran en aguas profundas, y que los proyectos alternativos de provisión de gas desde otros países son viables sólo en el largo plazo y a precios mucho mayores que los que actualmente paga por el gas boliviano. Argentina enfrenta una situación similar, ya que su producción de gas es insuficiente para abastecer su mercado interno, sin mencionar el hecho de que también tiene compromisos de exportación de gas a Chile, que usualmente incumple. Estos factores dieron a Bolivia una ventaja negociadora que fue bien aprovechada por el gobierno, debido a la situación de cuasi-monopolio en la provisión de gas natural a los países del cono sur que lo beneficia.

77

Por otro lado, es innegable que las buenas relaciones de Evo Morales con Néstor Kirchner y Lula Da Silva ayudaron a firmar las modificaciones a los contratos, en especial por la alta tensión que se produjo entre los ministerios que manejaban las negociaciones en cada país. A esto también contribuyó el que actualmente en Sudamérica se viene dando un proceso de integración multidimensional, cuya expresión son la fundación del Banco del Sur o los intentos de confluencia del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones con miras a conformar un área mayor de integración sudamericana. No obstante, en los últimos meses del año 2007 han empezado a surgir problemas en el cumplimiento de los compromisos de exportación de gas boliviano a Brasil y a Argentina por la incapacidad técnica de aumentar los volúmenes que los nuevos contratos establecen. Ya de antemano el Gobierno brasileño ha señalado que no está dispuesto a ceder su cupo

de gas a favor de Argentina, por lo que se vislumbra el inicio de nuevas negociaciones. Las buenas relaciones entre los presidentes de los tres países podrían una vez más ayudar a solucionar el *impasse*, puesto que cada vez se va haciendo más claro que sin el apoyo de inversión a Bolivia, este país no estará en condiciones de cumplir con los suministros de gas necesarios para el desarrollo económico de Argentina y Brasil, lo que significaría que brasileños y argentinos decidan realizar inversiones en territorio boliviano para abastecerse de gas. Si el gobierno de Evo Morales aprovecha una vez más su posición ventajosa, esto puede dar aún mayores beneficios a Bolivia, país que por primera vez parece estar sacando réditos de su dotación de recursos.

Bibliografía

- CEDLA (2006), "Legitimando el orden neoliberal: 100 días de gobierno de Evo Morales". Documento en línea disponible desde Internet en: <www.cedla.org>
- Lozada, Blithz y Marco Saavedra (1998), *Democracia, pactos y élites. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. La Paz: UMSA.
- MAS (2005), *Programa de gobierno. Bolivia digna, soberana y productiva*. Documento en línea disponible desde Internet en: <www.cne.org.bo>.
- McGuigan, Claire (2007), *Los beneficios de la inversión extranjera: ¿cuáles fueron sus resultados en el sector de petróleo y de gas en Bolivia?* La Paz: CEDLA.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Pendleton, Andrew; Melby, Judith; Stuart, Liz; Davison, John and Bishop, Sue (2003), *Fuelling Poverty: Oil, War and Corruption*. Christian Aid.
- Poveda, Pablo y Álvaro Rodríguez (2006), *El gas de los monopolios. Análisis de la política de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz: CEDLA.
- Rivera, Silvia (2003), *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua 1900-1980*. La Paz: HISBOL.
- Torrice, Mario (2006a), "¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?" *Perfiles Latinoamericanos* No 28. FLACSO-México.

- Torrice, Mario (2006b), "El triunfo de Evo Morales: una visión histórica". *Istor* No 25. CIDE, México.
- UDAPE (2005), "Estructura del sector hidrocarburos 2005." La Paz: mimeo.
- UDAPE (2007), *Dossier de estadísticas sociales y económicas*. La Paz: UDAPE.
- U.S. Department of Energy (2006), *Annual Energy Outlook*. Washington D.C. EIA.
- Weingast, Barry (2002), "Rational-Choice Institutionalism" en Ira Katznelson y Helen V. Milner (Eds.) (2002), *Political Science: State of the Discipline*. New York: American Political Science Association.