

Rediseñando el Estado: un análisis a partir de la política hidrocarburífera en Bolivia

*Isabella M. Radhuber**

Resumen

En los países latinoamericanos, es particularmente notorio como la sociedad y el Estado se organizaron alrededor de los recursos naturales. La política hidrocarburífera en Bolivia es el campo estratégico de la actual conceptualización de modelo de desarrollo, siendo la principal fuente los nuevos ingresos del nuevo marco de acción sociopolítico. Las nuevas correlaciones de fuerzas políticas influyen en el destino de los flujos financieros públicos y los programas correspondientes, los cuales a su vez re-constituyen las relaciones de fuerzas orientadas a la democratización económica y, consecuentemente, de la sociedad y del Estado, bajo un modelo económico plural.

Summary

In Latin-American countries, the way that society and the state have organized themselves around natural resources is especially notorious, both in the past and the present. Natural gas politics in Bolivia represent a strategic area in the conceptualization of the development model as well as a source of new income, opening up new scope for sociopolitical measures. This new balance of political power influences the direction of public financial flows and correspondent programs, which again re-constitute the balance of power. The intended move towards economic democratization is necessary if a broader democratization at the level of society and the state is to take place in a plural economic model.

* Politóloga, con estudios de maestría en la Universidad de Viena, actualmente investigadora y doctorante en la Universidad de Viena sobre Recursos Naturales y Estado en Bolivia, y becaria del programa “Democracia y Capitalismo” de la Fundación Rosa Luxemburgo.

Introducción

Entender las orientaciones político-económicas como construcción del Estado

Para entender un país como Bolivia, se sugiere recurrir a la definición de Bob Jessop,¹ retomando las ideas de Nicos Poulantzas y Antonio Gramsci, del Estado como “una compactación material de una relación de fuerzas (...) que se expresa en el Estado de una forma específica” (Poulantzas, 2002: 159). Definiciones más ideal-típicas del Estado como una organización burocrática con el monopolio de la violencia² no son consideradas suficientes para describir a un Estado periférico, como el boliviano, frente al sistema global. Es importante considerar las distintas condiciones financieras y organizativas que los caracterizan. Por ello, cobra especial relevancia el enfoque estratégico-relacional del Estado como un campo estratégico en el cual la política pública y los aparatos estatales se configuran desde contradicciones sociales y sus contenciones (Brand, 2005: 87-94).³

Se puede interpretar que los Estados nación en América Latina se han formado alrededor de un eje central: el poder de disposición sobre los recursos naturales (ver Radhuber, 2009: 109). Mientras en la historia europea, la formación de la nación giraba alrededor de la lucha por el derecho de voto universal y la democratización de las instituciones, en la historia latinoamericana, la lucha se basó en la nacionalización y el cuestionamiento

1 La publicación más reciente al respecto en inglés de Bob Jessop es: JESSOP, Bob, 2007. *State Power. A Strategic Relational Approach*. Cambridge, Polity

2 Ver: Weber 2005.

3 Para un resumen de la teoría de Ulrich Brand al respecto en inglés, ver también: BRAND, Ulrich, 2007. *The internationalization of the state as the reconstitution of hegemony*. IPW Working Paper No 1/ 2007, Institute of Political Science University of Viena, accesible en: http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/IPW_Working_Papers/IPW-Working-Papers-01-2007-Brand.pdf; ver también BRAND, Ulrich, 2009. *State Euphoria without Strategy. On the Condition of the Left in Postneoliberalism*, en: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 11/2009, Wien, ver también en <http://www.redpepper.org.uk/>

del Estado.⁴ Es decir que subyace una “concepción más sociopolítica que cultural identitaria” en Latinoamérica (Tapia, 2006: 28).

Es particularmente notorio que a lo largo de su historia, la sociedad y el Estado boliviano se organizaron alrededor de los recursos naturales, lo cual contribuyó no solamente a la formación de su estructura colonial, sino también a su patrón primario-exportador. Es así que Bolivia ha vivido distintas eras caracterizadas fuertemente por la explotación de recursos naturales, como de la plata, del estaño, de la goma y del gas natural desde el tiempo colonial (ver Villegas, 2004: 39). Más recientemente, a partir del año 2000, ha vivido las grandes movilizaciones sociales impulsadas por demandas sobre la propiedad y uso de los recursos naturales (agua, tierra, gas natural, entre otros).

A partir de estas reflexiones, se puede entender al Estado como un proceso de construcción histórica de dominación a partir de tres monopolios: de coerción, de riqueza pública y de legitimación política. En este trabajo quisiéramos enfocar la dimensión del Estado como monopolización de recursos económicos públicos o de riqueza pública, la que se puede sub-dividir en: impuestos, propiedad de las empresas públicas y administración centralizada del presupuesto del Estado (ver García, 2008; y García, 2009: 2-3).

Con base a la argumentación expuesta, se puede subrayar la dimensión relacional del Estado en tanto materialización de correlaciones de fuerza y órdenes simbólicos. Se visibiliza la centralidad de los recursos naturales en la organización de las sociedades y los Estados latinoamericanos y se efectúa la descripción de los monopolios estatales sobre la riqueza pública. De este modo, se podrá comprender las nuevas orientaciones económicas como construcción del Estado en Bolivia.

El presente artículo es parte de una agenda de investigación más amplia sobre cómo las correlaciones de fuerzas políticas influyen o deciden sobre los

4 Charles Tilly, en cambio, teoriza en sus investigaciones sobre los Estados europeos, que se formaron a través de la apropiación del control político, esto, por un lado, con la disposición sobre los recursos humanos y económicos, y, por otro, con la disposición de funciones de protección mínimas. En este contexto, ha formulado su famoso dictamen “War makes state” (1985: 170).

flujos financieros públicos, y como éstas a su vez influyen o constituyen las nuevas correlaciones de fuerza. El presente artículo no permite demostrar científicamente esta correlación en su totalidad, por lo cual se escoge el siguiente enfoque: demostrar cómo los recientes cambios en las correlaciones de fuerzas políticas han influido en las decisiones políticas sobre flujos financieros y correspondientes programas, y cómo éstas pretenden influir nuevamente en la (re)constitución de las correlaciones de fuerzas sociales, políticas y económicas, las que se canalizarán en configuraciones de fuerzas políticas. El análisis de la (re)constitución misma en las correlaciones de fuerzas será tarea de una investigación futura.

En adelante, se discutirá el cambio en las correlaciones de fuerzas y sus imaginarios en la última década, se efectuará una descripción del actual concepto de desarrollo, destacando la centralidad de los recursos hidrocarbúricos, y se analizarán las inversiones y los programas estatales que resultan de estas conceptualizaciones. Éstos pretenden fortalecer grupos anteriormente discriminados, como un intento de la democratización económica,⁵ que es parte fundamental de una democratización más amplia de la organización de la sociedad y del Estado. Al final, se debatirán los horizontes de estos desarrollos, horizontes que se encuentran aún en construcción.

1. La relevancia de lo político-económico para lo social

En el marco de las grandes movilizaciones sociales e indígena-campesinas a partir del 2000, la demanda de nacionalización de los recursos naturales

5 Respecto al término económico, ver también: DEMIROVIC, Alex, 2007. *Demokratie in der Wirtschaft. Positionen – Probleme – Perspektiven* (esp.: Democracia en la Economía. Posiciones – Problemas – Perspectivas), Westfälisches Dampfboot, Münster; respecto a una contribución en inglés, se recomienda: DEMIROVIC, Alex, 2009: "Postneoliberalism and post-Fordism – Is there a new period in the capitalist mode of production"?, En: *Development Dialogue No 51* (BRAND, Ulrich/ SEKLER, Nicola): *Postneoliberalism – A beginning Debate*. Mediaprint, Uddevalla Sweden, accesible en: http://www.dhf.uu.se/pdf/printer/DD2009_51_postneoliberalism/Development_Dialogue_51-art1.pdf

se transformó en el factor importante del sentido común de la población boliviana y en el factor de cohesión de las movilizaciones societales y de la propia sociedad en su conjunto (ver PNUD, 2007: 54; 83), así como también en parte de la predisposición de la legitimación social del accionar gubernamental⁶ (ver Radhuber, 2009: 110-111). Este nuevo orden simbólico en construcción abría el camino para una nueva política de recursos naturales, y especialmente para la política hidrocarburífera, la que se refleja entre otros en el Plan Nacional de Desarrollo (2007) y en la Estrategia Nacional de Hidrocarburos (2008), y aspira a una democratización y una descolonización económica (ver *Ibíd*: 3).

Hasta hoy en día, la economía boliviana se caracteriza, en comparación con los otros países latinoamericanos, por un alto grado de informalidad, alcanzando el 70,2 % a nivel nacional (2007) y el 87,7% en el área rural (ver INESAD 05.10.09). También se observa una correlación directa entre “ser indígena” y “ser pobre”. Las cifras del 2005 muestran que el ingreso laboral de los no-indígenas fue de alrededor de 2,2 veces mayor al ingreso laboral de los indígenas. Y los no-indígenas tienen un promedio de 9,6 años de escolaridad contra 5,9 de los indígenas del país (ver Banco Mundial 2005, según: Weisbrot/Sandóval, 2009: 1).

Según Weisbrot y Sandóval, “parece que la reforma de la propiedad y distribución podría ser necesaria para que el gobierno pueda poner en marcha sus promesas políticas para mejorar el nivel de vida de la mayoría pobre del país, quienes son también de forma desproporcionada de origen indígena” (Weisbrot/Sandóval, 2008: 1). “Adicionalmente, el gobierno nacional fue elegido sobre un programa para buscar el control de los ingresos sobre los hidrocarburos del país y para utilizar dichos ingresos para el alivio de la pobreza y el desarrollo. Este compromiso puede ser difícil de cumplir,

6 En un anterior artículo se ha desarrollado la categoría de “Predisposición de la Legitimación” (ver Radhuber 2009: 110-111). Se parte de que el Estado – como relación social y compactación de fuerza – (ver Poulantzas 2002: 159; ver Jessop 2006: 51) es un momento de la sociedad. Esto significa, que el Estado no puede actuar independientemente de la sociedad sino que tiene un marco de acción, un marco de acciones legitimadoras que le brinda la propia sociedad. Esto se quiere abarcar con la categoría de “Predisposición de la Legitimación” (ver Protocolo de conversación con Álvaro García Linera, 7.11.2008).

o hasta imposible, sin el control suficiente del gobierno central sobre estos recursos e ingresos claves” (Ibíd: 2).⁷

La pretendida lucha contra la pobreza en Bolivia está conceptualizada en un plan más amplio de democratización y descolonización económica y que aspira a una práctica plural, igualitaria y articulada de las diferentes formas económicas existentes en Bolivia (sobre el tema de lógicas económicas ver también Radhuber 2008: 143-149). Estas formas económicas plurales son por primera vez legalmente inscritas en la nueva Constitución, como “formas de organización comunitarias, estatales, privadas y social-cooperativas” (NCPE 2008: Art. 306 II). Es central considerar, en el análisis de la relevancia de los flujos financieros públicos para la (re-)constitución de la correlación de fuerzas sociales, políticas y económicas, el compromiso constitucional del Estado con el fomento de la forma de organización comunitaria, como demuestra el artículo 307: “El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos” (NCPE, 2008: Art. 307).

En general, la descolonización económica en Bolivia significa la apertura y desconstrucción de formas y estructuras que encarnan la subordinación en el contexto nacional y también internacional. Para poder fortalecer formas de organización hasta ahora discriminadas y des privilegiadas, y así avanzar

7 Aquí se quiere añadir que la lucha por el poder político está fuertemente relacionada con una querrela por el excedente gasífero como argumentado por Henry Oporto (Oporto 2009:62). Sin embargo, me alejo de su interpretación sobre los objetivos principales del gobierno de Evo Morales de centralización de todo el poder económico y político bajo su mando, y de obstaculización de una verdadera descentralización. Esto, porque el análisis de la asignación presupuestaria de los ingresos por hidrocarburos en el año 2009 indica una administración altamente descentralizada como también argumentan Weisbrot y Sandóval. El 35% del IDH fue destinado a los municipios, el 10% a las prefecturas y casi el 7% a las universidades, aproximadamente el 26% a la Renta Dignidad y el resto al TGN y Fondo Indígena. En relación a las regalías, aproximadamente el 67% fue asignado a las prefecturas y el 33% al TGN. El IEHD fue distribuido de la siguiente manera: el 20% a los municipios, el 5% a las universidades y el 75% al TGN. Además, la descentralización en la administración de estos recursos ha sido más bien fortalecida a través del decreto 29322 (ver Ministerio de Hidrocarburos 2009: 3). Estas cifras serán analizadas en más detalle más adelante.

hacia una mayor igualdad socioeconómica para alcanzar un estatus soberano en el contexto internacional y financiar el proceso de redistribución sociopolítico, es necesaria una base económica sólida.

El nuevo modelo de desarrollo de Bolivia se orienta hacia un mejoramiento de la calidad de vida de todos los bolivianos y el “buen vivir”⁸ en armonía con la naturaleza (ver NCPE, 2008: Art. 307 II). La descolonización intenta empezar desde la matriz nacional productiva y crear una nueva identidad boliviana e institucionalidad multinacional con enfoque comunitario (ver PND, 2007: I). Este modelo de desarrollo se basa en la industrialización de los recursos naturales con la asignación de un rol protagónico al Estado y el fortalecimiento de la diversificación e integralidad (ver Plan de Gobierno, 2010-2015: 55).

En el “modelo económico nacional productivo” (ver *ibíd*) y “social-comunitario productivo” (ver Ministerio de Economía: 4) están en primer plano la industrialización y el desarrollo productivo, sobre todo de la pequeña y mediana producción urbana y rural, el fortalecimiento de una economía plural, la diversificación de la producción, la priorización del mercado interno así como la redistribución del excedente, aparte de la nacionalización y del control de los recursos estratégicos (un creciente control porcentual del PIB y de la cuota estatal de las ganancias). En este contexto, la estabilidad macroeconómica se define como fundamento del “patrimonio social” (ver Ministerio de Economía: 5; García 2008: 5).

Para contextualizar la política hidrocarburífera en el modelo de desarrollo, es importante considerar que el Plan Nacional de Desarrollo define dos sectores estratégicos que se condicionan mutuamente: un sector estratégico para generar excedente, el cual abarca petróleo, gas natural, minería, electricidad y otros recursos ambientales como la biodiversidad, agua, bosques, etcétera. Y un segundo sector para generar empleo e ingreso, que incluye los sectores de industria, manufactura, artesanía, turismo, agricultura, ganadería, vivienda, comercio, transporte y otros servicios (ver PND: 89ss.).

8 Eso significa “el acceso a o el usufructo de bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los otros seres humanos” (Plan Nacional de Desarrollo 2007: I).

En el desarrollo económico de Bolivia desde el año 2005, destaca la mejoría exponencial de los datos macroeconómicos, lo que se refleja en el crecimiento del PIB y del PIB per cápita, y como consecuencia en la disminución de la pobreza, de la tasa de desempleo y en el incremento del salario mínimo. En ello contribuyó en primer lugar la política hidrocarburífera: la nacionalización y los consiguientes cambios en las leyes y en las condiciones de propiedad, el incremento del precio internacional del gas natural y el incremento del volumen de producción y de exportación.

La participación del Estado fue de 18% después de la privatización de 1996, y en el marco de la nueva ley de hidrocarburos 3058 ésta ha incrementado al 50%. El decreto de nacionalización del 2006, además, prescribe que al Estado le corresponde una participación de 81% en los megacampos, cuando la participación real oscila entre 57 y 67%. En el marco de la nacionalización, se tuvo que renegociar los contratos con las empresas extranjeras en el marco de 180 días, cuando el Estado boliviano exigía una participación del 51%, para obtener el control sobre las empresas. Además, en el 2005 y 2006, se fijó que la propiedad sobre los hidrocarburos corresponde al Estado (ver Decreto Supremo 28701: 2; Ley 3058: 2), y según la nueva Constitución a la sociedad boliviana representada por el Estado (ver NCPE, 2008: Art. 359 I.). El precio de exportación al Brasil promedió en 1,7 dólares⁹/MMBTU entre 1999 y 2005, mientras en marzo del 2008 fue de 5,5 dólares. El precio de exportación a Argentina, en el mismo plazo de tiempo, se incrementó de 2,1 a 7,9 dólares.¹⁰ La producción de gas natural subió de 8,92 Millones de m³ al día en 2000 a 37,93 millones de m³ al día en 2007 (ver Ministerio de Hidrocarburos, 2008a: 50).

Los ingresos de la política hidrocarburífera en el Upstream y en el Downstream¹¹ han aumentado de 454 millones de dólares en el año 2003 a más de 1,9 mil millones de dólares en el año 2007 y, según estimaciones, a 2,2 mil millones de dólares en el año 2008 (ver Ministerio de Hidrocarburos,

9 En el trascurso del artículo, cuando se escribe “dólares”, se hace referencia al dólar estadounidense.

10 Otros datos a base de YPFB muestran que en el año 2006, el 70% de la producción de gas era destinado a la exportación a Brasil y a Argentina (Pacheco 2009: 201).

2008a: 52). La política de gas natural constituyó el 52% de los ingresos del Estado en el 2008 y, además, la aportación de la política hidrocarburífera en porcentaje del PIB casi se triplicó en los últimos años y llegó al 16,19% en el 2008 (ver Ministerio de Hidrocarburos: 12). Los planes de industrialización a corto y mediano plazo preverán hasta el 2013 dos plantas de extracción de GLP, a mediano plazo tres proyectos petroquímicos y a largo plazo una planta para la liquificación de gas y la transformación en hidrocarburos líquidos. Respecto a la aspirada diversificación de la economía, es interesante notar que el crecimiento del PIB en los dos últimos años (en el primer semestre del 2008 de un total de 6,7% y de 3,2% en el primer semestre del 2009) ya no radicaba en la exportación de los hidrocarburos. En el 2008 estos contribuían sólo el 0,3% al PIB y en el 2009 su contribución cayó radicalmente, a causa de la caída del precio internacional (con un menos 13,1%). En el 2009, el crecimiento del PIB se basó en primer lugar en la minería, la construcción y servicios de la administración pública, entre otros (ver Ministerio de Economía: 37).

Este crecimiento económico y las nuevas ganancias han posibilitado importantes marcos de acción sociopolíticos, que en primer lugar deben llegar a la población más pobre y vulnerable,¹² y que son financiados por una gran parte de la renta hidrocarburífera. Aquí cabe mencionar a los tres nuevos bonos: el “Bono Juancito Pinto”, un pago anual de 200 bolivianos a cada niña y cada niño escolar de primer a octavo grado, que fue iniciado en marzo del 2006 y abarca un volumen total de 50 millones de dólares en el año 2008; la “Renta Dignidad”, una renta de vejez universal con un pago anual de 2,400 o 1,800 bolivianos respectivos (dependiendo de si la persona ya tiene renta) para personas por encima de los 60 años, iniciada en noviembre del 2007, y con un volumen total estimado de 220 millones de dólares en el año 2008 (ver entrevista con Álvaro García, 25.09.08); y

11 Upstream se refiere a la exploración y la explotación, y Downstream a la refinación y la aplicación.

12 Aparte de los tres bonos ya constitucionalizados, que aquí se discutirá con más detenimiento, también se quiere mencionar las medidas de la rebaja de tarifas de electricidad y costos de la telecomunicación, los resultados de la erradicación del analfabetismo y la campaña de salud “Operación Milagro”.

el “Bono Juana Azurduy”, un pago para mujeres de 1,820 bolivianos por niña o niño, que prevé a partir del 2009 una inversión total de 25 millones de dólares al año (ver Jornada 18.07.2009).¹³

La renta hidrocarburífera consiste en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de un 32% y de las Regalías de un 18%. De las regalías el 11% es destinado a los Departamentos productores, el 1% a los departamentos de Beni y Pando, y el 6% al Tesoro General de la Nación (TGN). La distribución de estos ingresos ha tenido dos grandes modificaciones o rupturas en los últimos años. En el 2005 se incrementó la participación estatal por contribuciones directas a la producción de un 18% a un 50%, estos IDH son destinados a departamentos, Municipios, Universidades, TGN, Fondo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas, Fuerzas Armadas y Policía Nacional (los últimos dos vía asignación presupuestaria anual) y a un Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional (Ley 3058: Art. 57; para el tema del Fondo de Compensación a favor de Municipios y Universidades Públicas de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba ver también Ley 3322). Asimismo, el Decreto de redistribución del 2007 cambió la distribución del IDH anteriormente fijada: En el 2005, del 100% de los recursos del IDH destinados a departamentos, el 56,9% fue destinado a las Prefecturas, el 34,5% a los Municipios y el 8,6% a las Universidades. A partir del 2008, se cambió esta distribución dentro del departamento a favor de los Municipios, es decir, que el 24,4% fue a las Prefecturas, el 67% a los Municipios y el 8,6% a las Universidades. Con esto se quiere dar otro paso en dirección a una descentralización y fomentar iniciativas de desarrollo local (ver D.S. 28421; DS 29322). En el mismo año, la Ley de la Renta Universal de la Vejez determina que la Renta Dignidad será financiada principalmente por el 30% de todos los recursos percibidos del IDH, de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y TGN (ver Ley 3791).

13 Frente al argumento que estas medidas son asistencialistas y fortalecen la característica del Estado rentista, se pretende interpretar más bien que en Bolivia –un país periférico frente al sistema global, que no es (aún) Estado social o Estado benefactor– estas medidas pueden constituir políticas sociales iniciales y que un análisis más allá de presunciones aún es considerado como precipitado, ya que no se puede conocer todavía el desarrollo de estas medidas que deben ser complementadas y acompañadas de políticas.

De acuerdo a estos reglamentos, los recursos totales del IDH en el año 2007 se repartían a las Prefecturas con el 33,2%, a los Municipios con el 26,5%, al TGN con el 28,6%, al Fondo Indígena con el 5% y a las Universidades con el 6,6%; mientras en el 2009 solamente el 9,9% fue destinado a las Prefecturas, el 34,9% a los Municipios, el 25,6% a la introducida Renta Dignidad, el 19,1% al TGN, el 3,5% al Fondo Indígena y el 6,9% a las Universidades. La distribución de las regalías no cambió en este lapso de tiempo y se mantenía con el 66,7% para las Prefecturas y el 33,3% al TGN. Sumando regalías e IDH para el año 2009, el 30,4% de la suma fue repartida a las Prefecturas, el 22,3% a las Municipalidades, el 16,4% a la Renta Dignidad, el 24,2% al TGN, el 2,2% al Fondo Indígena y el 4,4% a las Universidades (ver Jubileo, 2008: 10-16; Jubileo 2008a: 8-10).

La redistribución de estos recursos y presupuestos tiene una relación directa con la siempre conflictiva distribución y descentralización del poder económico, que se manifestó con la agudización de los conflictos regionales, principalmente entre las Prefecturas de la denominada “media-luna” (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) y el gobierno nacional. Se puede interpretar que en este conflicto las Prefecturas protestaban en contra de las medidas políticas, con las cuales se trataba de descentralizar –del nivel Departamental al nivel Municipal– la administración de los recursos y del poder correspondiente por un lado, y de mantener un cierto control sobre los recursos hidrocarburíferos al nivel nacional por otro lado, lo cual es indispensable para no obstaculizar sino posibilitar una estrategia general de desarrollo económico.¹⁴

14 Weisbrot y Sandóval argumentan en este contexto, que de acuerdo a la estrategia de desarrollo de países en vías de desarrollo – de utilizar los ingresos nacionales e ingresos por exportación de recursos naturales (y en el caso de Bolivia de los hidrocarburos) para eliminar la pobreza extrema, reducir la pobreza general y utilizar las rentas de su riqueza mineral para diversificar la economía hacia otros sectores que no sean él de los hidrocarburos, así como invirtiendo en infraestructura económica y social – estos valiosos recursos pertenecen a la nación en su conjunto y no a regiones particulares. Dicen que probablemente no exista ningún otro país en el mundo donde los gobiernos subnacionales obtienen una porción tan grande de los ingresos por hidrocarburos como en Bolivia, donde en el año 2007 el 25% del total de los ingresos por hidrocarburos era captado por el gobierno central, otro 25,2% por YPFB, y casi el 50% por prefecturas y municipios. En este contexto, argumentan que es imprescindible para el gobierno nacional boliviano, de tener el control sobre los recursos

Volviendo a los nuevos marcos de acción sociopolíticos, se puede afirmar que además se ha invertido en nuevos programas sociales y productivos: Aquí se debe mencionar por ejemplo el “Programa Evo cumple“, en el marco del cual se ha invertido entre 2006 y 2009, 201,4 millones de dólares en deporte (25%), educación (25%), equipamiento comunal (23%), saneamiento básico (9%), el sector productivo (6%), salud (5%), infraestructura vial (4%) y riego (3%); o los créditos otorgados por el “Banco de Desarrollo Productivo” de un monto total de 152,9 millones de bolivianos entre junio del 2007 y agosto del 2009. Asimismo, se ha potenciado la iniciativa estatal en el sector productivo, por ejemplo, a través de las empresas estatales, unas que están funcionando y otras en proceso, como PAPELBOL (papel), CARTONBOL (cartón), LACTEOSBOL (leche), ECEBOL (cemento), AZUCARBOL (azúcar), YPFB (hidrocarburos), BOA (línea aérea) y EMAPA (alimentos). En el sector “no productivo” se ha nacionalizado, por ejemplo, a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE). A pesar de debilidades existentes en la gestión de algunas empresas, lo que resulta importante de destacar es que con la creación de empresas estatales, así como la nacionalización de empresas claves, se posibilitan iniciativas de Estado para controlar y redistribuir el excedente como bien común, para fomentar formas de producción anteriormente des-privilegiadas (pequeña y mediana producción, formas campesinas e indígena-comunitarias) y para apoyar a los grupos de la población más pobres y vulnerables, abriendo acceso a servicios básicos y otros fuentes de capital en el sentido más amplio.

Adicionalmente, el Estado actúa a través de políticas de presupuestos, entre las que pueden citarse los Presupuestos Generales del Estado. Aquí conviene efectuar algunas reflexiones acerca de la relevancia de los presupuestos. Un presupuesto en un primer nivel es la interrelación de ingresos, provenientes de impuestos, ganancias y participaciones, entre otros, y de

hidrocarbúricos –y no cederlo a los departamentos, donde además son distribuidos de manera muy desigual– no solamente para la propia gobernabilidad, sino también para no complicar sino posibilitar una estrategia general de desarrollo económico (ver Weisbrot/Sandóval 2008: 10-12).

gastos públicos, de acuerdo a leyes existentes, decisiones políticas actuales o anteriormente tomadas. Sobre un segundo nivel, cobran relevancia otros factores, como: la masa del producto generado de una sociedad, la proporción o correlación de fuerzas políticas y las necesidades de reproducción, que se derivan de factores internos y externos, y en particular de los específicos de la dotación de recursos y de la integración dada en la división de trabajo regional e internacional o también de tradiciones. En este sentido, se puede ver el presupuesto del Estado siempre en el marco de forcejeos y realizaciones de intereses. El Estado media entre diferentes intereses y pone en práctica redistribuciones y, en este sentido, asume un rol consensual. Sin embargo, al mismo tiempo, a través de este proceso el Estado da preferencia a ciertos intereses e impide ciertas redistribuciones, por lo cual también tiene un rol coactivo. Consecuentemente, el presupuesto del Estado parece funcionar según legitimaciones exteriores, pero al mismo tiempo se transforma en legitimación del Estado (ver *komunalpolitisches forum* e.V. 2001: 7-9).

Retomando las reflexiones de Luis Tapia del por qué los grupos sociales proyectan sus luchas también al Presupuesto General de la Nación, se tiene que: “La lucha política y social hoy determina fuertemente el valor de la fuerza de trabajo y su precio, ahora a través de la regulación estatal que fija salarios mínimos y presupuesto nacional”. Es a través de la lucha por el presupuesto nacional que se decide “los márgenes de inversión en reproducción ampliada, sustitución de tecnología, márgenes de tasas de empleo y salario; también el margen de excedente a utilizar a través de su distribución en actividades de formación global de capacidades productivas” (Tapia, 2009: 13-14). Esto forma parte de una explicación más amplia del por qué los diferentes grupos sociales luchan por incluir sus demandas en tal presupuesto.

Lo más visible respecto a los cambios en los Presupuestos Generales de la Nación en los últimos años, es que la inversión pública prevista ascendió de 638,8 millones de dólares en el 2001 a 1262 millones de dólares en el 2008 y a 2.850,76 millones de dólares en el 2009. De esos 2.850,7 millones de dólares, el 49,2% está previsto para el sector productivo, que abarca hidrocarburos (38,9%), minería (3,9%), industria y turismo (1,2%)

y agricultura/ganadería (5,2%). Para el sector de infraestructura se prevé el 30,5%, lo que incluye transporte (24,4%), energía (5,2%), comunicación (0,2%) y recursos hídricos (0,78%). Al sector social se le destinará el 16,6% del presupuesto, con el 2,6% para salud, el 3,2% para educación y cultura, el 3,9% para infraestructura de base y el 6,9% para urbanización y vivienda (ver Ministerio de Economía: 16ss). Según datos últimos, se quiere añadir que en el año 2010 está presupuestado un monto de 1.806 millones de dólares para la inversión pública, monto un poco inferior a aquél de 2009, debido a una política más austera por la crisis económica. Otro dato significativo en cuanto a la soberanía aspirada, así como al reposicionamiento de Bolivia en el contexto internacional, es que en el año 2005 la composición de la inversión pública estaba compuesta por un 63% de recursos extranjeros y un 37% de fondos estatales, mientras en el año 2010 el 62% corresponde a recursos propios y el 38% a fondos extranjeros (ver Cambio, 2009: 10-11).

Del presupuesto total, se asignó 107 millones de dólares para YPFB . Además se tienen previstos 1.000 millones de dólares para YPFB , en calidad de préstamos del Banco Central para la “intervención secundaria y recuperación de pozos, la exploración y perforación y la exploración de campos comerciales”¹⁵ (ver Vicepresidencia de la República, 2009).¹⁶

Estas descripciones demuestran, que la actual conceptualización del Presupuesto General del Estado tiene un fuerte énfasis en la inversión pública y en el sector productivo, y queda claro también el rol protagónico del sector hidrocarburífero. Contextualizándolo en el horizonte político más

15 En el Presupuesto General de la Nación Gestión 2009, el artículo 46 el Banco Central de Bolivia está autorizado para dar un crédito de un millón de dólares para el financiamiento de proyectos de inversión en hidrocarburos en el marco de la seguridad energética (ver Ministerio de Hacienda 2008a).

16 Además, YPFB /PSVSA invertirán 120 millones de dólares en la termoeléctrica YPFB /Petroandina y YPFB 80 millones de dólares en la planta de separación para la obtención de gas líquido. Las empresas privadas Petrobras Energía, Pluspetrol, British Gas, Matpetrol, Petrobras y Repsol, juntos, prevén un presupuesto de 414,31 millones de dólares para la inversión en el Upstream. Además, el Presidente brasileño Ignacio Lula da Silva ha anunciado una inversión de 1100 millones de dólares a Bolivia en enero del 2009 (ver *ibíd.*; y ver YPFB International 2009).

amplio, y haciendo referencia al marco de acción sociopolítico abierto por las nuevas ganancias, se puede ver lo productivo, en toda su amplitud, como la capacidad social y cultural de transformar el orden material existente (ver Entrevista con Oscar Vega Camacho, 1.10.2009).

2. Horizontes

Puede establecerse que las iniciativas anteriormente descritas generan hechos económicos y redistribuciones sociales positivos y medibles; sin embargo, quedan abiertos algunos aspectos en la conceptualización del nuevo modelo económico plural: el horizonte del nuevo modelo económico está aún en proceso de construcción.

Paralelamente a las nuevas prácticas políticas y económicas, se advierte la continuidad de debilidades históricamente construidas; entre éstas, la capacidad de gestión para realizar efectivamente los planes de gobierno: en el 2008, por ejemplo, los Ministerios implementaron entre 24,4% y 94,5% de sus presupuestos, y un total de aproximadamente 504 millones de dólares de sus presupuestos no fue ejecutado. Asimismo, la empresa hidrocarburífera estatal YPFB invirtió solamente el 40,2% de su presupuesto (ver La Prensa, 04.05.09). Adicionalmente, se observa la continuidad de viejas prácticas gubernamentales, como por ejemplo, de corrupción.

En un primer plano surge la pregunta, ¿hacia dónde se orienta este modelo transitorio con cierta aura de “capitalismo de Estado”? ¿Se trata de un fortalecimiento sólo temporal del Estado, el cual debe a largo plazo fomentar un modelo económico plural y con esto también social-comunitario? Además, queda abierta la interrogante de si las diversas formas económicas existentes se encuentran dentro del sistema capitalista, o, si más bien, señalan caminos alternativos al capitalismo. En esto hay el riesgo de que las formas económicas alternativas (por ejemplo, estructuras de producción indígena-comunitarias o campesinas) queden principalmente subordinadas a la producción capitalista, y su fomento a través de los programas sociales, productivos, de créditos, etc., exclusivamente dependientes del crecimiento económico, de los ingresos del Estado y de la renta de los recursos naturales.

Esta acotación adquiere relevancia si se considera que la acumulación necesaria del excedente surge de una lógica económica capitalista y es generada en el marco de iniciativas propias del capitalismo de Estado. Así, queda por definir también el grado y la forma de la intervención del Estado, y el cómo puede actuar a partir de ésta sobre las relaciones de fuerza social y económica, a efecto de contribuir a una democratización económica que ya se ha iniciado.

Otro riesgo es que, al fomentar formas económicas alternativas con iniciativas estatales sobre la base recursos capitalistas –como la renta de recursos naturales– se puede modificar y profundizar su integración en un sistema dominado por el capital. Esto llevaría a una gradual destrucción de su función original y consecuentemente a contrariar el proceso deseado de fomentar a una economía plural. En este contexto, asumiendo que todas las formas económicas existentes en Bolivia están situadas, o por los menos mínimamente articuladas, con el sistema capitalista, se estaría frente a la necesidad de redefinir no solamente los modos de correlación de los distintos sectores y formas económicas con el sistema capitalista, sino también las modalidades en que estas formas económicas se correlacionan entre ellas y, por fin, las vías de posicionamiento de éstas en el contexto internacional.

Esta descripción de las transformaciones económicas y sociales en el contexto del actual rediseño del Estado en Bolivia, nos muestra, entre otros aspectos, que este proceso entraña muy interesantes y prometedoras potencialidades: la eliminación de la extrema pobreza en Bolivia, la coexistencia igualitaria entre formas económicas plurales y un reposicionamiento político y económico en el contexto internacional.

Además, este momento histórico de la política interior cuenta con el apoyo del panorama político regional; no obstante, simultáneamente coexisten diferentes visiones y temporalidades políticas respecto al cambio. El desafío existe, más allá de estas no simultaneidades o contradicciones. Se trata así de encontrar comunidades, coherencias y éxitos: los que permitan fortalecer la fuerza social colectiva y den continuidad a la transformación de lo político.

Las reflexiones expuestas también pretenden contribuir al estudio de la constitución de Estados periféricos frente al sistema global y su potencial

de fortalecimiento. En este contexto, se subraya el significado de los flujos financieros y de la orientación de las políticas económicas para la reconstitución –y una constitución más igualitaria– de las correlaciones de fuerza y viceversa.

Se parte del argumento que, en la actual Bolivia, resulta especialmente interesante demostrar la mutua influencia constitutiva entre flujos financieros o políticas económicas, y correlaciones de fuerzas sociales. Esto, porque se trata de un país donde corresponde al Estado un rol protagónico en la reorganización económica, que tiene que contribuir a una democratización económica, en sentido de combatir la pobreza y generar más igualdad socio-económica, una articulación igualitaria entre formas económicas –antes fuertemente jerarquizadas– y un reposicionamiento político y económico más soberano en el contexto internacional. Esta democratización económica está fuertemente vinculada y es precondition de una democratización más amplia. La relevancia de la política hidrocarbúfera en este contexto ha sido apoyada, sobre todo, en el hecho de que son los nuevos ingresos de esta política sectorial los que posibilitan nuevas medidas de políticas sociales y los que exigen también nuevas conceptualizaciones presupuestarias, especialmente a favor de grupos anteriormente discriminados (indígenas, originarios, campesinos). Si bien la tesis, aquí enunciada, respecto a la fuerte influencia de los flujos financieros y orientaciones del modelo económico en la constitución de las correlaciones de fuerzas sociales y políticas ha sido demostrada, la relación inversa queda sujeta a demostración, en función de una profundización analítica que será encarada en mi actual y futura labor de investigación.

En este sentido, el trabajo aquí presentado se ha centrado en demostrar cómo los recientes cambios en las correlaciones de fuerzas políticas han influido en las decisiones políticas sobre flujos financieros y correspondientes programas de asignación, y cómo éstas pretenden influir nuevamente en la (re-)constitución de las correlaciones de fuerzas sociales, políticas y económicas.

En un momento de profundas transformaciones sociales, políticas y económicas, el proceso que se está viviendo en Bolivia mostrará su continuación con una futura ruptura a lo largo del presente año, cuando la Asamblea Legislativa Plurinacional en el ámbito de la Ley Marco de Autonomía y sus

normativas, expondrá los nuevos arreglos del poder político. Esto puede ser visto en el marco del fortalecimiento y de la emancipación desde una posición periférica, y con la intención de impulsar una democratización económica, que es necesaria para una democratización en todos los ámbitos de la organización de la sociedad y del Estado, con la inclusión de nuevos actores y sus formas de organización plurales, y que tiene el potencial para servir como modelo para otros países y regiones.

Esta democratización política y a la vez económica generará una nueva matriz de regulación económica, la cual, por su parte, puede mostrarse funcional al sistema capitalista mundial o, por otra parte, entrañar potencialidades para sobrepasar anteriores límites de modelos políticos y económicos en una nueva fase capitalista, o en nuevos horizontes post capitalistas desde Bolivia.

Bibliografía

BRAND, Ulrich

2005 “Die politische Form der Globalisierung. Politische Institutionen und soziale Kräfte im internationalisierten Staat” (esp.: La forma política de la globalización. Instituciones políticas y fuerzas sociales en el Estado internacionalizado). Habilitationsschrift (esp.: Trabajo Universitario de Habilitación). New York Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Kassel.

CAMBIO

2009 “En 2010, el Estado inyectará más de Bs 100 mil millones a la economía” del 15.11.2009, en: <http://www.cambio.bo/periodico-interactivo.php?fecha=2009-11-15>

CNE BOLIVIA

2009 Plan de Gobierno del MAS 2010-2015 (05.10.2009), en: <http://www.cne.org.bo/PadronBiometrico/programas.aspx>

DERECHOTECA

Decreto Supremo 28421 del 24 de octubre del 2005 (5.10.2009), en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-29322-del-24-octubre-2007.htm>

Decreto Supremo 29322 del 21 de octubre del 2007, vigente a partir del primer de enero del 2008 (5.10.2009), en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28421-del-21-octubre-2005.htm>

Ley 3058 del 17 de mayo del 2005 (16.10.2009), en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3058-del-17-mayo-2005.htm#432TITULOIV>

Ley 3322 del 16 de enero del 2006 (16.10.2009), en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3322-del-16-enero-2006.htm>

Ley 3791 del 28 de septiembre del 2007 (16.10.2009), en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3791-del-28-noviembre-2007.htm>

Entrevista con Álvaro García Linera, 25.09.08 y 7.11.2008.

Entrevista con Oscar Vega Camacho, 1.10.1009.

GARCÍA LINERA, Álvaro

2008 Intervención del Vicepresidente, Álvaro García Linera, Coloquio “*Poder y cambio en Bolivia: 2003-2007*” del 27 de noviembre de 2008.

2008a “El Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo”. Entrevista “El pueblo es noticia” 8 de Junio de 2008, en: Vicepresidencia de la República. Revista de Análisis 2. Reflexiones sobre la Coyuntura.

2009 “Der Staat in Transition. Machtblock und Bifurkationspunkt” (esp.: “El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación”), a ser publicado en: BRAND, Ulrich/ RADHUBER, Isabella/ SCHILLING-VACAFLOR, Almut, 2009/2010. Plurale Transformationen. Erfahrungen aus Bolivien. (esp.: Transformaciones plurales. Experiencias desde Bolivia). Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster (previsiblemente a ser publicado en España)

JESSOP, Bob

2006 “Kapitalistischer Staatstyp und autoritärer Etatismus. Poulantzas’ Staatstheorie als moderner Klassiker” (esp.: “Tipo de Estado capitalista y estatismo autoritario. La teoría del Estado de Nicos

Poulantzas como clásico moderno”), en: BRETTHAUER, Lars/GALLAS, Alexander/KANNANKULAM, John/STÜTZLE, Ingo, 2006. Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie (esp.: Ler Poulantzas. Sobre la actualidad de la teoría del Estado marxista), VSA, Hamburg.

JORNADA

2009 El Banco Mundial financiará el 50% del bono “Juana Azurduy” este 2009 del 15.04.2009, en: www.constituyentesoberana.org, http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/economia/042009/150409_1.html

JUBILEO

2009 “Presupuesto y Distribución de Recursos Públicos. Inédito”. Documento de Base para Presentación en Octubre del 2009.

2009a “Pese a la variación de ingresos de hidrocarburos el país aún tiene una oportunidad histórica”. Septiembre – Octubre del 2009, La Paz.

KOMUNALPOLIOTISCHES FORUM E.V.

2001 (BRANGSCH, LUTZ/ FERCHLAND, Rainer). Haushaltspolitik vor neuen Herausforderungen. Bürger/innen und Haushalt. Beiträge. MediaService GmbH BärenDruck und Werbung, Berlin

LA PRENSA

2009 “En 2008, ministerios no pudieron ejecutar unos Bs 3.490 millones” del 02.03.09, en: hww.laprensa.com.bo/noticias/02-03-09/02_03_09_nego1.php

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2009 “El nuevo modelo económico y política económica en Bolivia”, Foro –Debate UMSA, La Paz 30 de Septiembre de 2009.

2009 “Presupuesto General de la Nación”. Título I, Resumen General, Aprobado por fuerza de ley Art. 147 CPE.

MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA

2008 y 2009 “Datos Hidrocarburos”, Datos solicitados, La Paz

2008a “Estrategia Boliviana de Hidrocarburos”. ZOON, Estudio de Diseño Gráfico, La Paz.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

2007 Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. Lineamientos Estratégicos 2006-2011, La Paz.

MIRANDA P, Carlos

2009 “La importancia del gas en la economía boliviana”, en: GRAYMOLINA, George/ WHITEHEAD, Laurence/ CRABTREE, John, 2009. *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz, Plural.

MURIEL, Beatriz

2009 “La informalidad laboral en Bolivia, Marginalización o Preferencia?” del 6 de julio del 2009 (05.10.2009), en: http://www.inesad.edu.bo/mmblog/mm_20090706.htm#Footnote1

NCPE República de Bolivia/Asamblea Constituyente/Honorable Congreso Nacional

2008 *Nueva Constitución Política del Estado*. Texto Final Compatibilizado. Versión Oficial, La Paz.

OPORTO, Henry

2009 “Capitalización y nacionalización: Reforma y contrarreforma en la política del gas”, en: CANDIA, Fernando/ PECHeco, Napoleón (editores). *El péndulo del gas. Estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. La Paz, Fundación Milenio.

PNUD (UNDP) Bolivia

2007 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia*. La Paz, Impresión Weinberg.

POULANTZAS, Nicos

2002 *Staatstheorie (esp.: Teoría del Estado) Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*. VSA Verlag. Hamburg.

RADHUBER, Isabella Margerita

2008 *El poder de la tierra*. Prefacio de Luis Tapia. La Paz, Plural Editores.

RADHUBER, Isabella

2009 “Erdgaspolitik und staatliche Reorganisation in Bolivien” (esp.: Política hidrocarburiífera y reorganización del Estado en Bolivia”), 2009, en: ERNST, Tanja/ SCHMALZ, Stefan (Hrsg.), 2009.:

Die Neugründung Boliviens? Die Regierung Morales. (esp.: La refundación de Bolivia? El gobierno Morales) Fachreihe Lateinamerika. Nomos-Verlag, Baden-Baden (previsiblemente a ser publicado en español, en Bolivia con Editorial Plural).

SANDÓVAL, Luis

2008 “La distribución de los recursos naturales más importantes de Bolivia y los conflictos autonómicos”. CEPR Center for economic and policy research. Informe Temático. Julio 2008, http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia_land_2008_07_spanish.pdf

TAPIA, Luis

2009 *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz, CLACSO/COMUNA/Muela del Diablo editores.

TILLY, Charles

1985 “War Making and State Making as Organizaed Crime”, in: EVANS, Peter/ DIETRICH, Rueschemeyer/ SKOCPOL, Theda (Hg.), 1985: *Bringing the State Back*. Cambridge, Cambridge University Press.

WEBER, Max

2005 *Wirtschaft und Gesellschaft* (esp. Economía y Sociedad). Grundriß der verstehenden Soziologie; zwei Teile in einem Band. Zweitausendeins, Affoltern a.A, Frankfurt am Main.