

# Las políticas hidrocarburíferas en bolivia: La difícil articulación entre las dimensiones técnico-económica y político-simbólica

*Fernanda Wanderley,<sup>1</sup> Leila Mokrani<sup>2</sup> y Alice Guimarães<sup>3</sup>*

## *Resúmen*

*El artículo propone una lectura del proceso de reformas de las políticas hidrocarburíferas en los últimos 15 años, enfatizando la difícil construcción de acuerdos colectivos legítimos y técnicamente viables sobre “cómo gobernar el petróleo y el gas”, en un contexto socio-político más amplio de cuestionamiento de los modelos de desarrollo, el significado de la soberanía y el tipo de Estado, de sociedad y de economía. Proponemos una relectura del proceso socio-político y técnico de las continuas reformas del modelo de gestión hidrocarburífera entre 1996 y 2006 dibujando los campos social y político en que se desplegaron los diferentes proyectos de nación y estado que culminaron con la reforma hidrocarburífera de 2005 y 2006. El artículo argumenta que la crisis del esquema inaugurado en 1996 se fundó sobre las bases políticas de su concepción antes que en una discusión de su diseño técnico.*

- 
- 1 Doctora en Sociología, Columbia (Nueva York). Actualmente subdirectora de investigación del CIDES-UMSA.
  - 2 Economista con estudios de Maestría en la UNAM (México). Docente-investigadora del CIDES-UMSA.
  - 3 Socióloga Docente-investigadora del CIDES-UMSA, candidata a Doctora por (UPER) (Río de Janeiro).

*Abstract*

*The article puts forth a reading of the process of hydrocarbon policy reforms in the past 15 years, highlighting the difficult construction of legitimate and technically viable collective agreements on “the governance of oil and gas”, within a broader sociopolitical context contesting the development models, the meaning of sovereignty and the type of state, society and economy. We propose a re-interpretation of the sociopolitical and technical process of continuous reforms of the hydrocarbons management model between 1996 and 2006, outlining the social and political fields in which the different projects of nation and state were deployed until they were culminated by the hydrocarbons reforms in 2005 and 2006. The paper argues that the crisis of the scheme launched in 1996 was founded upon the political underpinnings of its conception rather than in a discussion of its technical design.*

## Introducción

Como constante en su historia republicana, Bolivia ha enfrentado la dificultad de superar un problema estructural en su base económica: un patrón de acumulación apoyado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables, con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo y dependiente de variables exógenas proclives a marcadas tendencias cíclicas. Los diferentes modelos de gestión aplicados en el país de manera intercalada –de corte más liberal o más estatista– no lograron romper el patrón extractivista de recursos naturales no renovables con bajo crecimiento promedio y altos niveles de pobreza y desigualdad.

El modelo liberal de las primeras dos décadas del siglo XX consolidó el patrón de desarrollo “estaño-dependiente”. Con la nacionalización de la Standard Oil y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en 1937, el péndulo giró hacia la nacionalización de una parte del patrón extractivo que se completó con la nacionalización del sector estañífero y el nacimiento de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) en 1952. En los años sesenta, hubo un breve período de liberalización con nuevas inversiones privadas en minería e hidrocarburos. Sin embargo, ese fue interrumpido con la nacionalización de la Gulf Oil en octubre de 1969.

El 1985 el péndulo volvió a girar hacia un modelo liberal que resultó, entre otras medidas, en la reforma sectorial hidrocarburífera de 1996 que

implementó una política agresiva de atracción de inversiones privadas extranjeras. Esta reforma inauguró la “era de gas en Bolivia”, una fase caracterizada por una mayor dependencia de la economía en relación a la exportación de este recurso natural. En menos de 10 años, en 2005, se inició un nuevo ciclo de reformas de corte más estatista con la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos, la cual fue sometida, en corto tiempo, a dos procesos de ajustes, el primero con el Decreto Supremo de Nacionalización en 2006 y el segundo con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, mediante referéndum, en 2009. Hasta la fecha este proceso no ha terminado de configurarse.

El paso de un modelo de claras bases liberales a un modelo de gestión estatal entre 1996 y 2005 ocurrió en un entorno de alta conflictividad social y pugnas políticas que han vinculado el tema de los hidrocarburos a otras temáticas relevantes de la política boliviana, recuperando horizontes históricos distintos y adoptando modalidades de acción colectiva que fueron desde el enfrentamiento y conflicto abierto con el Estado, a la formulación de proyectos alternativos e intensos debates en los espacios públicos institucionalizados.

Buscando una mejor comprensión del proceso de reformas en los últimos 15 años, el presente artículo propone una lectura del contexto socio-político en que esas reformas ocurrieron. Nuestra atención se vuelca hacia las articulaciones entre las dimensiones técnico-económica y político-simbólica de la gestión del petróleo y gas natural en Bolivia, en el marco de entramados de relaciones sociales, políticas y económicas que escenifican cuestionamientos más amplios de los modelos de desarrollo, el significado de soberanía y el tipo de Estado, de sociedad y de economía.

Argumentamos que la producción de sentido y valores referidos a los recursos naturales constituyó un elemento fundante de la crisis de legitimidad del modelo liberal y del vertiginoso proceso de reformulaciones que culminó en un modelo estatal. Durante este periodo, el debate ideológico sobre el tipo de Estado, sociedad y economía, en el marco de diferentes proyectos de modernización, obscurecieron las cuestiones más técnicas relativas a los resultados socio-económicos de las distintas propuestas de gestión sectorial. Estas continuas reformulaciones reflejan las dificultades del sistema político boliviano para encauzar el necesario equilibrio entre legitimidad, por un

lado, y niveles óptimos tanto de la inversión y producción como también de captación y uso de la renta económica por el Estado, por el otro.

En países altamente dependientes de los recursos naturales, como es el caso de Bolivia, la consolidación de una gestión hidrocarburífera, sostenible política y económicamente, es central en el proceso de construcción de un modelo de desarrollo que conduzca al cumplimiento de las expectativas de crecimiento duradero de la riqueza, y a la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población (a través de la erradicación de la pobreza y de la distribución equitativa de recursos y oportunidades), en un marco democrático e intercultural de convivencia social y con responsabilidad medioambiental. El caso boliviano ilustra las dificultades de construcción de esferas públicas para la definición de acuerdos colectivos legítimos y técnicamente viables sobre cómo “gobernar el petróleo y el gas”, dificultades que caracterizan muchas trayectorias de desarrollo de países dependientes de estos recursos. De cara al futuro está el riesgo de la repetición cíclica de políticas que se agotan tanto por limitaciones económicas como también por comprensiones inadecuadas del mandato social.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En el primer acápite se presenta una lectura del modelo neoliberal implementado en 1985 para, en el segundo, analizar específicamente la reforma del sector hidrocarburífero de 1996 y sus principales resultados económicos. El tercer acápite discute cómo el incremento de las inversiones y de la producción de la industria estuvo acompañado del creciente descontento de la población, en un contexto de precarización del trabajo, continuidad de la pobreza e incremento de la desigualdad. Con estos antecedentes, la atención se vuelca, en el cuarto acápite, a las tramas políticas y simbólicas que configuró el debate nacional, resultando en una profunda crisis de legitimidad del modelo neoliberal. Los acontecimientos históricos posteriores y, en específico, el proceso vertiginoso de reformulaciones de la política hidrocarburífera y su culminación en un modelo de gestión estatal son los temas de análisis del quinto y sexto acápites. Finalmente el artículo cierra con consideraciones sobre la experiencia boliviana y cómo esta ilustra los procesos complejos y multifacéticos de construcción de modelos de gestión del petróleo y gas en países fuertemente dependientes de esos recursos.

## El modelo neoliberal

En 1985 Bolivia abandonó el modelo de capitalismo de Estado<sup>4</sup>, dejando al sector privado la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas, mientras el Estado asumió el rol de regulador y garantizador de la estabilidad macroeconómica y de promotor de inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. El plan de estabilización de agosto de 1985 incorporó medidas clásicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional como la disminución del gasto público, política monetaria contractiva, disminución del empleo público, apertura de los mercados internos, y eliminación del control de precios y salarios, los cuales pasaron a negociarse directamente entre empresarios y trabajadores.<sup>5</sup>

A partir de 1993 se profundizaron las reformas estructurales. En el área económica, se impulsó el proceso de capitalización (una variante de privatización) mediante la transferencia a la administración privada de las principales empresas estatales, pero manteniendo el 49% de la propiedad en acciones pertenecientes a todos los ciudadanos mayores de 21 años en un fideicomiso llamado Fondo de Capitalización Colectiva. Al llegar a los 65 años todos los bolivianos tendrían el derecho a la distribución de los dividendos, a la manera de un seguro universal de vejez, denominado Bono Solidario (Bonosol).

Los defensores de la capitalización se basaban en el principio liberal de minimización del Estado en la economía y la instauración de un proyecto de modernidad sobre las bases del libre mercado. El gobierno defendía que la capitalización era la *“respuesta para el desarrollo de Bolivia”*<sup>6</sup>. Para Sánchez de Lozada, la medida sería la principal obra de su gobierno *“de cara al objetivo de acelerar el desarrollo”*. Según él, si no se capitalizase YPFB se perdería *“la posibilidad de ser un país viable con crecimiento y justicia social”*.<sup>7</sup>

---

4 Para un análisis más profundo sobre el modelo aplicado en Bolivia entre 1952 y 1985, ver Wanderley, 2009.

5 Sobre el Plan de estabilización y las primeras reformas (estructurales o neoliberales), ver Jemio y Antelo (eds.), 2000.

6 Propaganda del Ministerio de Comunicación Social (La Razón, 28-04-1996).

7 Última Hora, 4-01-1996. Es importante notar que YPFB no fue, al final, capitalizada.

---

Contraponiendo la capitalización al subdesarrollo,<sup>8</sup> el presidente asociaba las reformas económicas al desarrollo no sólo económico sino también social y a la misma “viabilidad” de Bolivia como nación. Promesas que no se cumplieron, en gran medida, debido al tipo de política económica, que no priorizó los sectores intensivos en trabajo, y su baja articulación con las políticas sociales.

Es así que, durante este periodo, las políticas económicas se concentraron en los sectores intensivos en capital como hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte y electricidad. Se esperaba que la liberalización de los mercados, la creación de entes reguladores y la privatización de empresas públicas en estos sectores propiciaran las condiciones necesarias para dinamizar la economía y generar empleo. No se articularon políticas específicas para otros sectores intensivos en mano de obra como, por ejemplo, el sector agropecuario, la producción de alimentos y la incipiente industria textil boliviana. Al final, las reformas estructurales terminaron reforzando un patrón de crecimiento concentrado en la explotación de recursos naturales, inhibiendo el desarrollo del sector privado productivo y generador de empleo. El resultado fue el aumento de las ocupaciones en el sector informal y la precarización del trabajo asalariado y no asalariado.

Paralelamente y de manera descoordinada con las políticas económicas, las políticas sociales promovieron la expansión del acceso de la población a los servicios públicos en educación y salud, la implementación de programas de protección social de corte universal, como el Bono Solidario, y otros programas focalizados en los más pobres a través de fondos de inversión social. Además, durante este periodo, hubo reformas institucionales ambiciosas –orientadas a la descentralización del Estado y una mayor participación popular en la política–, que dieron reconocimiento jurídico y político a actores sociales de larga tradición en la sociedad boliviana, y ampliaron los espacios de participación en el diseño e implementación de las políticas sociales.<sup>9</sup>

---

8 Propaganda del Ministerio de Comunicación Social (La Razón, 28-04-1996).

9 Sobre las reformas sociales y políticas del período, ver Instituto Prisma, 2000 y Wanderley, 2009.

Pese a la amplitud de los programas sociales, estos no llegaron a articularse bajo un marco común, y las instituciones responsables por las políticas sectoriales (ej. salud, educación, vivienda, trabajo, pensiones, entre otras) desarrollaron sus actividades de forma muy poco coordinada entre sí. La gran dependencia de recursos externos, con el fuerte protagonismo de la cooperación internacional,<sup>10</sup> y el carácter pro-cíclico de los programas explican, en gran medida, su precaria sostenibilidad financiera, su fragmentación e insuficiente coordinación. No menos importante es la baja institucionalidad estatal, marcada por la discontinuidad de las políticas y de los equipos técnicos entre gobiernos e, inclusive, entre ministros en un mismo gobierno.

## **La reforma liberal del sector hidrocarburiífero de 1996**

En este contexto se produjo, en 1996, la reforma del sector hidrocarburiíferos<sup>11</sup> que introdujo una agresiva reestructuración institucional cuyo objetivo fue eliminar la integración vertical que caracterizaba la industria en Bolivia. Se operó una separación de las fases de negocio, en unidades de Exploración y Producción, Transporte por Ductos, y Refinación y Distribución, permitiendo la participación privada para su operación. Lo que se buscaba era dar muestra de una voluntad política de ordenamiento sectorial eficiente y de reglas de juego transparentes.

Este modelo fijó competencias de dirección y supervisión de los planes sectoriales al Ministerio de Desarrollo Económico y aquellas de regulación y de fiscalización del downstream a una entidad autónoma la que, además, actuaría como árbitro para la solución de recursos emitidos ante posibles actos de vulneración normativa. Quedaba también establecida la posibilidad de resolución de conflictos mediante arbitraje internacional, bajo sujeción de la legislación boliviana.

---

10 La ayuda a Bolivia representó en promedio un 10% del PIB anual durante los años 90.

11 Para mayores detalles sobre la características del modelo de gestión sectorial de la Ley 1689, en lo relativo al régimen institucional, contractual, tributario y económico; ver Mokrani 2010.

Uno de los cambios fundamentales en la nueva estructura institucional fue la limitación del rol de YPF. De haber ejercido –en representación del Estado– el control total de la cadena<sup>12</sup> y la operación directa de varias unidades de negocio hasta este momento, ocupando una posición central en el aparato productivo nacional, la empresa pasó a cumplir funciones netamente referidas al control y administración de contratos y la fiscalización del upstream. Esta medida tuvo gran impacto en la opinión pública, que la consideró como una limitación a la participación estatal en una actividad estratégica y para la toma de decisiones acordes a principios de geopolítica y soberanía, como analizamos más adelante.

La Reforma del sector hidrocarburífero de 1996 estructuró las reglas de funcionamiento de las actividades de exploración y explotación, a partir de un modelo contractual típicamente concesionario que fue denominado “Contrato de Riesgo Compartido”. Este modelo tenía bases conceptuales en los principios de liberalismo económico, que dan responsabilidad plena de la actividad a la iniciativa privada; a cambio el Estado percibiría un “contraprestación” por el derecho de explotar un recurso no renovable –regalía– y el pago de impuestos generales de Ley.

En lo comercial, la reforma definida por la Ley 1689 de 1996 resume, a nivel conceptual, el espíritu liberal del modelo: “...*Es libre la importación, exportación y la comercialización interna de los hidrocarburos y sus productos derivados, sujetas a las disposiciones de la presente Ley*” (Art. 5) y “*Quienes celebren Contratos de Riesgo Compartido...adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida...*” (Art. 24).

Estas reglas de libre mercado, tenían como única salvaguarda de abastecimiento, la disposición contenida en la parte final del artículo 24 que establecía que “*Se exceptúa de la libre comercialización de los mismos los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo interno de gas natural y para cumplir con los contratos de exportación pactados por YPF con anterioridad a la vigencia de la presente Ley. Estos volúmenes serán establecidos periódicamente por la Superintendencia de Hidrocarburos...*”.

---

12 Includiendo los procesos de exploración, explotación, industrialización y comercialización de los hidrocarburos.

Como parte del paquete de reformas para la atracción de inversiones, la reforma de 1996 instauró un nuevo régimen tributario, diferenciado para la producción de yacimientos descubiertos con anterioridad a esta Ley (Hidrocarburos Existentes), sujetos al pago del alrededor de 50% de su producción por concepto de regalías y participaciones al TGN, y la obtenida de nuevos hallazgos a partir de su promulgación (Hidrocarburos Nuevos), que quedaron sujetos a un incentivo traducido en una menor carga tributaria “ciega”<sup>13</sup> del 18% sobre su producción, por los mismos conceptos.

El esquema fue complementado –para los hidrocarburos “nuevos”– con impuestos generales,<sup>14</sup> que generan la obligación de pago a las empresas petroleras del 25% por utilidades (IUE), 12,5 % por remesas al exterior, e impuestos a la comercialización en el mercado interno de 3% sobre transacciones (IT) y 15 % por impuesto al valor agregado (IVA). Adicionalmente, solo para el caso de las actividades extractivas aplicaba un impuesto del 25% a las utilidades extraordinarias (SURTAX).

La tributación diferenciada de hidrocarburos existentes y nuevos, acompañada de un sistema de impuestos generales, por su complejidad conceptual no permitió la comprensión cabal por parte de la población y de algunos actores del sistema político sobre el nivel de la tasa efectiva de contribución al Estado. Así, quedó en el imaginario colectivo que la participación total de la nación sobre beneficios había caído del 50% al 18%.

En los hechos, el esquema efectivo de apropiación estatal de la renta económica no fue ni del 50% en la etapa anterior de la reforma,<sup>15</sup> ni del 18% con la ley 1689 de 1996. Para ilustrar la nueva situación tributaria y establecer rangos de magnitud, citamos los resultados del modelo de simulación presentado por Medinaceli (2007), según el cual, bajo el régimen del modelo liberal de 1996, la participación estatal efectiva sobre los beneficios

---

13 El término carga o impuesto “ciego” es utilizado en la teoría de regímenes petroleros para referirse a toda participación tributaria fija que no esta función de la utilidad o económica del campo, y que generalmente tiene como hecho imponible la producción.

14 Contenidos en Ley 843 de Régimen Tributario – texto ordenado.

15 Para más información sobre el sistema fiscal en la etapa anterior a la reforma de 1996, ver Mokrani, 2010.

del campo y considerando un escenario de precios altos<sup>16</sup> era del orden 50%, 61% y 64% para campos chicos, medianos y grandes, respectivamente. Si los resultados del modelo son referenciados a los Ingresos Brutos o Valor de la Producción en Boca de Pozo, estos indicadores quedan en el orden de 42%, 53% y 56% respectivamente.

Ahora bien, con lo anteriormente expuesto no pretendemos efectuar un juicio de valor sobre el grado de razonabilidad del esquema, sino dejar establecido que detrás del régimen fiscal existió una ingeniería compleja que no fue comprendida, por lo menos, en concepto a nivel de la opinión pública y de forma muy rigurosa por los hacedores de política sectorial. Es importante considerar la dificultad de definición de una fórmula óptima en el régimen fiscal sectorial que permita una participación adecuada del Estado y, a la vez, establezca condiciones de retornos razonables para la inversión, considerando la complejidad de las variables en juego (niveles de riesgo y alta volatilidad del mercado). Situación que dificulta la adecuada interpretación por parte de la ciudadanía del monto recaudado por el Estado.

## **Los excelentes resultados sectoriales de la reforma y los pobres efectos sobre la calidad de vida de la población**

La estructuración de la reforma sectorial de 1996 auspició las condiciones para viabilizar el contrato de exportación de gas natural al Brasil suscrito entre YPFB y Petrobras S.A. en el mismo año, inaugurando el segundo y más importante ciclo de exportación de gas natural del país. El resultado más destacado de este esquema fue el posicionamiento de Bolivia como el país con mayores reservas de gas libre en Centro y Sud América, según certificación de reservas al 2005,<sup>17</sup> y el segundo después de Venezuela en gas natural. Así Bolivia logró en ese año, la certificación de reservas probadas y probables de 48,7 TCF's; mayores en más del 700% a las registradas en 1997.

---

16 4 \$us/MMBTU para el Gas y 60 \$us/Bbl para el Petróleo.

17 Últimas estimaciones oficiales, efectuadas por una empresa certificadora internacional, DeGolyer & Mac Naughton.

Este hallazgo impactó en la visión sectorial y dio nuevos elementos de aliento sobre posibilidades efectivas del país en materia energética: No sólo fue un indicador de que el país contaba con los volúmenes del gas natural necesarios para atender el compromiso asumido con Brasil, sino que paralelamente abría la posibilidad y el desafío de Bolivia de consolidarse como centro energético del cono sur.

En este entendido, esta Ley logró su principal cometido: la consolidación de importantes flujos de inversión privada internacional, tanto a nivel de las actividades exploratorias y de explotación como para la construcción del gasoducto “Gasbol”, que interconecta con el ducto de transporte de lado brasileño hacia el mercado de Sao Paulo. Así, la inversión sectorial alcanzó una cifra de alrededor de \$us. 4,100 MM desde la implementación de la Ley en 1996 al 2005, habiéndose logrado un cifra record de aporte de capital en 1999, con \$us. 1,060 MM, en los rubros referidos.<sup>18</sup>

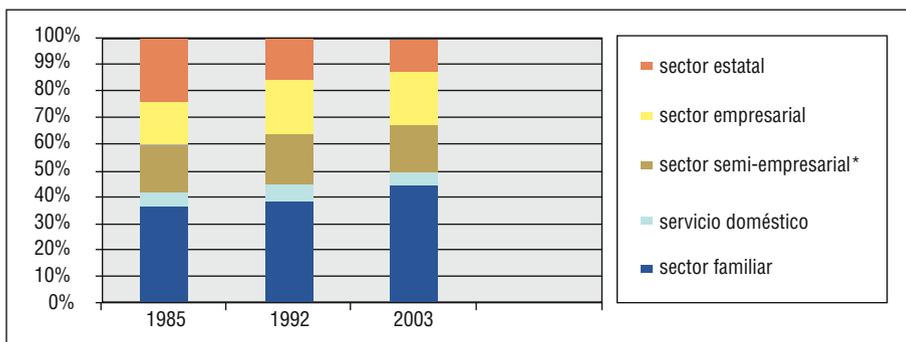
Sin embargo, al tiempo que crecían las expectativas respecto al aporte del sector en la estructura productiva y la generación de ingresos, aumentaba también el sentimiento colectivo de que este espectacular crecimiento fue posibilitado a costa de un alto costo fiscal para el país, repitiendo nuevamente la tendencia histórica del no aprovechamiento de recursos estratégicos en beneficio de la sociedad.

En contra ruta a las expectativas de mejoras sostenidas de las condiciones socio-laborales, este periodo se caracterizó por la informalización y precarización del empleo asalariado y el incremento de los trabajadores no asalariados formales al margen del sistema de seguridad social de corto y largo plazo. Si en 1992, en el área urbana, el 45% del total de la población ocupada y el 61% de las mujeres ocupadas no eran asalariados, en 2003, la cifra ascendía a 51% de la población ocupada, 61% entre las mujeres y 43% entre los varones; estructura que no cambió significativamente en los años siguientes. En el área urbana, el sector familiar es el que cada vez absorbió más trabajadores, tanto hombres como mujeres; su peso en el empleo creció de 37 % en 1985 a 39% en 1992 y a 45% en 2003.

---

18 Cámara Boliviana de Hidrocarburos, 2007.

**Gráfico 1**  
**Composición del empleo urbano**



Fuente: CEDLA y elaboración propia con datos de las encuestas de hogares realizadas por el INE

\* El sector semi-empresarial está conformado por unidades que emplean menos de cinco trabajadores asalariados o cooperativistas en que el dueño del establecimiento participa directa y activamente en el proceso productivo. Estas unidades cuentan con un grado mínimo de cobertura de la legislación laboral y seguridad social.

\*\* El sector familiar está constituido por trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

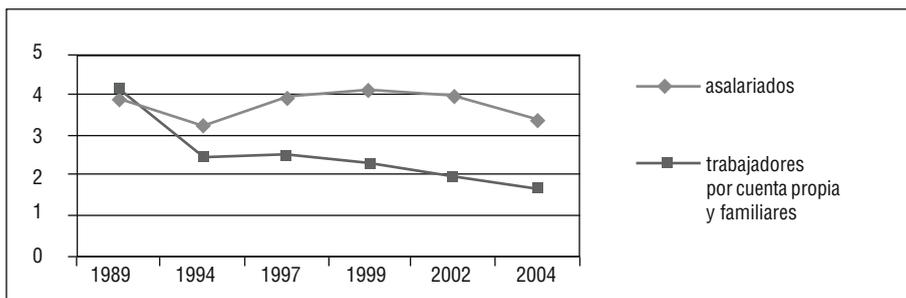
Además, como resultado de la política de libre contratación y libre negociación de salarios, se extendió la modalidad de contratación eventual o por plazo definido, la reducción de los costos laborales indirectos y la reducción de los salarios de los trabajadores no calificados.<sup>19</sup> Como se puede observar en el gráfico siguiente, los ingresos medios de los trabajadores no asalariados muestran una tendencia decreciente en todo el periodo, mientras el ingreso medio de los asalariados muestra mejoras entre 1995 a 2003.

En salud, según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, los programas de aseguramiento público gratuito de madres y niños contribuyeron a elevar la cobertura de partos institucionales de 27% en 1995 a 61,9% en 2003, así como del control prenatal. La mortalidad materna disminuyó de 416 por 100.000 nacidos vivos en 1989 a 229 en 2003 mientras que la tasa de mortalidad infantil se redujo de 89 por mil nacidos vivos en

19 Con el plan de ajuste estructural de 1985, el movimiento sindical entró en crisis, observable en la fragmentación de demandas y el deterioro de la capacidad de convocatoria de la Central Obrera Boliviana. En los años siguientes, las negociaciones obrero-patronales se fueron circunscribiendo cada vez más al ámbito de las empresas.

1989 a 54 en 2003. El programa de seguro médico gratuito de vejez amplió también la cobertura entre este colectivo llegando a 217.000 asegurados inscritos de los 650.000 adultos mayores en el país en 2006.

**Gráfico 2**  
**Ingresos medios**  
**(en múltiplos de la línea de pobreza)**



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2006

A pesar de estos avances vinculados a programas concretos, la cobertura global del sistema público de salud se mantuvo baja: 59% de la población enferma sufraga los gastos de salud de manera privada –farmacias, en los hogares u otro (49%) y establecimiento privado (10%) (Guzmán, 1998). El gasto en salud de los hogares aumentó su aporte del 32% al 36% del total entre 1995 y 2002. El gasto de empresas e instituciones también creció del 39% al 45%, mientras que el gasto del Estado redujo su participación del 18% al 12% y la ayuda externa del 10% al 7% (Cárdenas, 2004). La mayor parte de los gastos de los hogares fue en medicamentos y solamente un 15% en clínicas o consultorios privados (Ibid).

El resultado de este modelo –que apostó a la ampliación de la cobertura de servicios públicos y distribución directa de recursos, pero en el cual estuvieron ausentes políticas dirigidas a la transformación de la estructura ocupacional y, por ende, a la generación de empleo de calidad– se expresó en la manutención de la pobreza medida por ingresos, el incremento de la desigualdad, mientras disminuyó la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas. La pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas bajó

a nivel nacional de 85.5% en 1976 a 70.9% en 1992 y a 58.6% en 2001, proceso que se concentró principalmente en el área urbana. En el área rural, todavía el 91% de la población no contaba en ese último año con algún servicio básico como salud o saneamiento. Sin embargo, la situación de pobreza medida por ingresos no registró una tendencia a la baja, mientras que aumentó la desigualdad. El coeficiente de Gini subió de 0.54 en 1989 a 0.61 en 2002.

**Cuadro 1**  
**Indicadores de pobreza y desigualdad**

	1976	1989	1992	1994	1997	1999	2001	2002	2004
Incidence de pobreza (%) (necesidades básicas insatisfechas)	85.5	...	70.9	...	...	...	58.6	...	...
Urbana	66.0	...	53.1	...	...	...	39.0	...	...
Rural	98.0	...	95.3	...	...	...	90.8	...	...
Incidence de pobreza (%) (ingresos)	...	...	...	...	62.1	60.6	...	62.4	63.9
Urbana	...	52.6	...	51.6	52.3	48.7	...	52.0	53.8
Rural	...	...	...	...	78.5	80.7	...	79.2	80.6
Incidence de pobreza extrema (%) (ingresos)	...	...	...	...	37.2	36.4	...	37.1	34.7
Urbana	...	23.0	...	19.8	22.6	19.8	...	21.3	20.2
Rural	...	...	...	...	61.5	64.7	...	62.9	58.8
Coefficiente de Gini	...	0.538	...	...	0.595	0.586	...	0.614	...

Fuente: Elaboración propia con base en "Bolivia: Mapa de Pobreza 2001, INE 2002 y Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" citado en Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002, PNUD, 2002 y CEPAL, Panorama social de América Latina 2006.

De este modo, mientras el incremento notable de la capacidad productiva del sector hidrocarburífero potenció las expectativas sobre su contribución a la mejora significativa del bienestar social, la población experimentaba la continua precarización de sus fuentes de trabajo y la expansión segmentada del acceso y calidad de los servicios y bienes públicos. Es en este contexto socio-económico que el descontento social con el modelo neoliberal fue fortaleciendo el postulado "*la recuperación del gas para los bolivianos*", proceso que analizamos a continuación.

## La crisis de la reforma liberal del sector hidrocarburífero

Los acontecimientos históricos mostraron que la crisis del esquema inaugurado en 1996 no se fundó precisamente en una discusión sobre su diseño técnico, sino sobre las bases políticas de su concepción. Esta fue fundamentalmente una crisis de legitimidad del modelo neoliberal en su conjunto.

Una constante en los procesos de reformas vividos en el país en la última década, es que las cuestiones más técnicas relacionadas a la gestión de los hidrocarburos y la factibilidad de las distintas propuestas para el sector, aunque no estuvieron ausentes, se quedaron oscurecidas en lo que fue en gran medida un debate ideológico sobre el modelo de Estado, economía y sociedad, en el marco de diferentes proyectos de modernización que los distintos actores defendían.<sup>20</sup> Para comprender la crisis del modelo de 1996, es imprescindible referirse al momento mismo de su gestación y a las construcciones simbólicas que se enfrentaron en este contexto: por un lado, se asoció la capitalización a la modernización liberal y, por el otro, se contrapuso esta medida a la defensa de la soberanía nacional. Veamos el escenario político en que se desplegaron estas dos posiciones.

El Presidente del Senado, Juan Carlos Durán, del partido de gobierno, afirmaba que habían dos posiciones sobre la capitalización: “*una del gobierno que trata de cambiar la vieja estructura por una moderna*” y la de los opositores “*que dicen no a todo*”. Él resaltaba que los opositores eran “*contrarios al modelo neoliberal, al gobierno, a la capitalización, a la modernización*” mientras que el gobierno buscaba “*la modernización del país a fin de dar bienestar al pueblo boliviano*”.<sup>21</sup> Así, el gobierno afirmaba que la reducción del papel del Estado en la economía era la receta para el desarrollo económico y social de Bolivia, así como para su modernización.

El entonces ministro de capitalización, Alfonso Revollo, defendía el carácter “social” de las reformas estructurales, indicando que la transferencia

---

20 Para un análisis detallado de ese debate ideológico, así como de los proyectos de modernización y los elementos simbólicos subyacentes a los modelos de gestión de los hidrocarburos y sus críticos, ver Guimarães, 2010.

21 El Deber, 23-01-1996.

de la administración del sector productivo a la iniciativa privada no sólo lograría avances económicos sino que, al retirar el peso de las “*gigantescas inversiones necesarias en tales empresas del bolsillo del Estado*”, éste podría “*abocarse a su rol social, especialmente en los campos de la educación y la salud*”<sup>22</sup>. La Capitalización, afirmaba el ministro, no se trataba de un simple plan económico, sino que tenía “*características sociales que significa el beneficio para todo el pueblo boliviano*”.<sup>23</sup>

Los opositores bebían de la fuente del nacionalismo, recuperando la memoria en torno a la soberanía territorial y proponiendo un Estado promotor del desarrollo y activo en la economía. En sus argumentos estaban presentes no sólo consideraciones económicas y políticas, sino que se entremezclaban arraigados sentimientos y pasiones. Así, la defensa de YPFB tenía una poderosa carga emotiva, la cual derivaba, en gran medida, de la asociación hecha entre la empresa y acontecimientos de la historia boliviana que tenían un fuerte potencial de activación de sentimientos nacionalistas, los cuales generaron las bases para la acción colectiva contra la capitalización.

Para comprender la movilización social para la defensa de YPFB, es importante recapitular su historia. Esta empresa fue creada para posibilitar la nacionalización de las posesiones de la Standard Oil en Bolivia en 1937. La razón oficial de esa medida fue que dicha empresa contrabandeaba crudo boliviano hacia Argentina. Sin embargo, hubo otras razones. Había una percepción en Bolivia de que la Guerra del Chaco fue un conflicto por el control de los pozos de petróleo en la región del Chaco. Así, los 50 mil bolivianos que habían muerto “en las arenas del Chaco” lo habían hecho en una heroica defensa de la más importante riqueza nacional: el petróleo. Esta lectura del conflicto contribuyó para la nacionalización de los hidrocarburos en 1936 (Klein, 1984; Mesa, 2007).

Diversos sectores de la sociedad civil se opusieron a la capitalización. El Comité de Defensa del Patrimonio Nacional (CODEPANAL)<sup>24</sup> afirmaba

---

22 Hoy, 9-01-1996.

23 El Deber, 17-01-1996.

24 Creado en 1994 para reunir diversos actores sociales y políticos que se oponían a la capitalización de las empresas estatales, se destacando miembros retirados del ejército, ingenieros, abogados, trabajadores del sector hidrocarburífero y de YPFB, entre otros.

que la medida despojaría “*el país del patrimonio nacional y colectivo*” y abriría “*las puertas a que el poder político esté en manos privadas*”, pues “*las empresas extranjeras tendrán todo el poder económico*” y, consecuentemente, “*todo el poder político*”.<sup>25</sup> El manifiesto del CDPN de Tarija, recurriendo a la memoria colectiva, declaraba que “*la historia nos muestra dolorosamente, en los casos del Litoral, el Acre y el Chaco, que quien controla la economía controla la soberanía*”, remarcando que las pérdidas territoriales bolivianas obedecieron a intereses económicos.<sup>26</sup> A esta recuperación de la “memoria trágica nacional” se unirían los ex combatientes del Chaco, afirmando que sería un absurdo que el gobierno pasara “*por encima de 50 mil cadáveres de bolivianos, que se dejaron en el Chaco, en defensa de la riqueza petrolera*”.<sup>27</sup>

Los Comités Cívicos también recorrían al imaginario nacionalista y a la noción de soberanía del Estado, afirmando que era “*deber de todo boliviano precautelarse la soberanía territorial y económica del país*”<sup>28</sup>. Según la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz, el dominio sobre los hidrocarburos tenía relación estrecha con la “*independencia del país*”, ya que sobre la riqueza petrolífera se asienta la “*prosperidad económica, la independencia política y la defensa nacional de los pueblos*”. Afirmaba además que el control absoluto del Estado sobre esa riqueza era un imperativo de existencia de la nación y del ejercicio real de la soberanía y defendía la realización de una consulta popular sobre el tema pues “*el Pueblo es el titular de la soberanía*” y, por lo tanto, era “*el único que legítimamente puede tomar una decisión válida sobre aspectos trascendentales que tienen relación con el futuro del país*”.<sup>29</sup>

La Central Obrera Boliviana (COB) también denunciaba la capitalización como una “*enajenación del patrimonio nacional*” y convocaba a la población a defender “*los recursos hidrocarburiíferos del país*”<sup>30</sup> y “*la soberanía*

---

25 Presencia, 1-01-1996.

26 Manifiesto del Comité de Defensa del Patrimonio Nacional Filial Tarija (Presencia, 10-01-1996).

27 Los Tiempos, 2-04-1996.

28 Documento de los Comités Cívicos de La Paz, Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija (Hoy, 26-01-1996).

29 Manifiesto de la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz (Presencia, 28-02-1996).

30 Presencia, 8-01-1996; Los Tiempos, 10-01-1996.

*nacional frente a la política antinacional que ejecuta el gobierno*<sup>31</sup>. En el *Foro Debate Nacional Defensa de YPF* los participantes enfatizaban la inconstitucionalidad del proyecto. Afirmaban que la capitalización de YPF pondría en “*manos privadas y foráneas los recursos nacionales*” y, al otorgarles poder económico, también otorgaría poder político, con lo que la política nacional sería manejada desde fuera, “*en función de intereses que no serían los de la nación*”. Indicaban además que la intención de capitalizar YPF era “*un atentado a la nación*” y “*una traición a la patria*”.<sup>32</sup>

Como se puede observar, la movilización de amplios sectores sociales contra la capitalización de YPF se sustentó sobre la visión de los hidrocarburos como patrimonio nacional y la percepción de que oponerse a la capitalización equivalía a defender la soberanía y los intereses del país. Los argumentos de los opositores, además, hacían referencia a la *ilegalidad e ilegitimidad* del proceso: era incompatible a la Constitución Política del Estado. Así, las dos fuentes de sustentación y justificación de la autoridad estatal, legalidad y legitimidad, eran cuestionadas, lo que ponía la estabilidad democrática en juego. Finalmente, los opositores defendían que el Estado debería mantener su rol de promotor del desarrollo nacional, participando directamente en lo que era un sector estratégico de la economía.

En este escenario de fuerte polarización ideológica, la acumulación de acontecimientos crearon las condiciones para las nuevas reformas sectoriales. El primer acontecimiento a destacar es el cambio de gobierno que siguió al primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada. En agosto de 1997, Hugo Banzer Suárez asumió la presidencia de Bolivia con una frágil presencia política, apoyado en una débil coalición de partidos tradicionales y en un contexto marcado por condiciones adversas de los precios internacionales de los *commodities* y un importante déficit fiscal.

Fue en este gobierno que se inicia la introducción formal y visibilización de la problemática hidrocarburífera: el discurso de gobierno tuvo como constante la denuncia del proceso de capitalización, la reforma fiscal

---

31 Lucio González, dirigente de la COB (El Mundo, 12-01-1996).

32 Conclusiones del Foro Debate Nacional (Los Tiempos, 14-02-1996).

y la pérdida de control Estatal que este proceso generó, como justificativo no solamente del problema de finanzas públicas sino también de la política interna de precios de carburantes.

En este ámbito, la oposición parlamentaria –con fuerte apoyo de organizaciones sociales– empezaba a ganar terreno en el escenario político nacional. Un dato importante de anotar, es la creación de la Coordinadora Nacional para la Defensa y Recuperación del Gas (CNDRG), en el año 2002, encabezada por Evo Morales y Filemón Escóbar, y que agrupaba en su seno organizaciones que incluían desde militares, activistas de movimientos contra la globalización, juntas vecinales, jubilados, organizaciones sindicales, campesinos del altiplano y los cocalleros (Kohl y Farhing, 2007).

Las críticas al modelo liberal de gestión hidrocarburífera, tanto desde las organizaciones sociales como del sistema político formal, si bien iniciaron con el cuestionamiento al sistema fiscal, fueron adoptando con el tiempo mayor intensidad y creando un nuevo debate nacional. En esta escena surgen diferentes voces, que planteaban –aún cuando fuera con diferente énfasis– posiciones que iban desde la necesidad de modificar el régimen de propiedad de la producción, hasta aquellas referidas a un proceso de nacionalización.

Los resultados de la reforma de 1996, en términos de incremento de la capacidad productiva del país, tuvieron un impacto significativo, generando altas expectativas sobre la contribución del sector como motor de desarrollo económico y social y, colocando en cuestión la orientación misma de la política sectorial. De esta forma, la demanda de las organizaciones sociales se centró en el postulado de “recuperar del gas para los bolivianos”, a través de la reversión del proceso de privatización.

Esta postura, llegó incluso a introducir la demanda de no exportación de gas natural en calidad de materia prima, en oposición a un gran proyecto de exportación de LNG a los Estados Unidos –a través del puerto chileno de Patillos– diseñado por las empresas Repsol YPF, British Gas y British Petroleum, operadoras de campo Margarita en Tarija. Proyecto que, adicionalmente, en lo que hace al tema de soberanía, tocaba fibras sensibles de la población boliviana dados los antecedentes históricos y la conflictiva

relación diplomática entre Chile y Bolivia.<sup>33</sup> La oposición a este emprendimiento reanimó la retórica de defensa de la soberanía y del patrimonio nacional, surgiendo manifestaciones que pedían la nacionalización de los hidrocarburos en la denominada “Guerra del Gas” en 2003. Esta movilización se tradujo en enfrentamientos con el gobierno y bloqueos campesinos que dejaron la ciudad de La Paz completamente aislada. El conflicto explotó cuando el gobierno ordenó un operativo para desbloquear el ingreso a la ciudad, lo cual resultó en la muerte de por lo menos 70 civiles y llevó a la renuncia de Sánchez de Lozada, en octubre de 2003.

## Inicio de un nuevo proceso de reformas

Ante la renuncia del presidente Gonzalo de Sánchez de Lozada en 2003, el entonces vice-presidente Carlos Mesa, asumió la presidencia. Los acontecimientos puntualizados anteriormente dejaban claro que el país necesitaba resolver cuando menos dos problemas, el de soberanía, asociado al tema de propiedad de la producción de hidrocarburos, y el de la estructura de participación estatal en la renta hidrocarburífera.<sup>34</sup> El ex presidente Mesa, reconoce este fundamental desafío al plantear, que:

*“Un Referéndum sobre hidrocarburos era indispensable, porque la exportación del gas y la Ley se habían convertido en el gran problema que estuvo a punto de incendiar el país...No sólo estaba en juego el tema de la exportación, sino la propuesta ideológica central sobre nuestros recursos naturales. Volvían a enfrentarse dos visiones”* (D. Mesa G., 2008).

El calor de los acontecimientos hizo que una de las medidas priorizadas del nuevo gobierno fuese la convocatoria a este Referéndum. Sin embargo

---

33 Este proyecto que empezó a estructurarse y gestionarse durante el Gobierno de Banzer y Quiroga, y en medio de la escalada de voces opositoras de movimientos sociales, fue formalizado y puesto a la mesa de negociación, durante gobierno de Sánchez de Lozada, que asumió su segunda presidencia en agosto de 2002.

34 Para mayores detalles sobre los proyectos de reforma sectorial en discusión en el seno sistema parlatario, referirse a Mokrani, 2010

éste se realizó sin un previo debate público, que le permitiera al ciudadano una evaluación y toma de decisiones no solamente apoyadas en principios conceptuales claros, sino también fundadas técnica, económicamente y con base en el propio aprendizaje histórico sobre la mejor forma de lograr sostenibilidad en la actividad y el necesario equilibrio entre los intereses nacionales y los incentivos a la inversión (pública o privada).

Las cinco preguntas consultadas sobre el acuerdo fueron: 1) la abrogación de la Ley 3058 de 1996, 2) la recuperación de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado, 3) la refundación de YPFB facultándola a participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, 4) la utilización del gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico, y 5) la exportación del gas en el marco de una política nacional que: a) cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas, b) fomente la industrialización del gas en el territorio nacional y c) cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, y su canalización principalmente a educación, salud, caminos y empleos.

Como puede apreciarse, si bien la consulta recogía temas de interés nacional, dejaba abierta una amplia gama de posibilidades para su solución, lo que indicaba la ausencia de un proyecto de discusión director. En definitiva se consultaba sobre la eliminación de un modelo de gestión, sin sentar las bases de lo que sería otro nuevo y sin tomar posición sobre el rol de la inversión y las posibilidades objetivas de exposición al riesgo financiero por parte del Estado.

El apoyo a los principios formulados en la consulta, sin embargo, significó la visualización de un deseo manifiesto, a nivel nacional, de: a) fortalecer a YPFB y propiciar su participación activa en la cadena hidrocarburiífera, y b) establecer un régimen de participación del Estado en la renta de mayor equidad y apoyado en una estructura de captación directa (mejor comprendida por la población y concebida como un elemento de mayor garantía en la recaudación).

Frente a este escenario, correspondía al sistema político no sólo recoger, sino “interpretar” la voluntad nacional y “procesar” esta voluntad en un cuerpo legal. Si bien Mesa, respaldado en los resultados de esta consulta, remitió a consideración del congreso un proyecto de Ley que incluía una

propuesta de impuesto directo y complementario progresivo que buscaba adecuarse a las características diferenciales y economías de escala de campos, éste fue desestimado.

En el seno del congreso, las diferentes representaciones partidarias parecían estar más inclinadas hacia una tributación fija del 50% sobre la producción en boca de pozo o punto de fiscalización. En este sentido primó el principio del 50% versus el 18%, números que se consolidaron en el imaginario social, centrándose el debate interno en el problema de si el 32% adicional debía ser conceptualizado como impuesto o como regalías. Esta última opción fue la que tenía apoyo del Movimiento al Socialismo (MAS).

En lo que hace al tema contractual, existían posiciones que pugnaban por un contrato de servicio, en el que el operador asume el riesgo y la actividad productiva a cambio exclusivamente de una retribución monetaria, y otra voces que consideraban importante abrir la posibilidad de que YPFB suscriba contratos de Producción Compartida y Asociación, que consideraban más atractivos a la iniciativa empresarial y que no vulneraban el principio de propiedad estatal de los hidrocarburos.

En mayo de 2005, el Congreso promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058<sup>35</sup>, en la que parecían primar diferentes visiones que no habían logrado construir un proyecto discernido, debatido y asumido como legítimo por todas las partes, incluyendo la posición oficial de gobierno. Esta Ley presenta ambigüedades conceptuales sobre el modelo de gestión: en algunos de sus articulados parece sugerir que YPFB detenta no solamente la propiedad en boca de pozo, sino también se constituye en el exclusivo comercializador de la producción (vendedor);<sup>36</sup> mientras que en otros parece referirse a un sistema mixto de gestión.<sup>37</sup> En lo que se refiere a las modalidades contractuales, conforme a esta Ley, YPFB puede suscribir contratos de Producción Compartida (PSC), Asociación y Operación. Modalidades a las que quedan obligadas las empresas que, bajo el régimen anterior, habían suscrito Contratos de Riesgo Compartido. Estos términos contractuales, por su naturaleza tienen como

---

35 Para mayores referencias respecto al régimen fiscal, económico e institucional de la Ley 3058, ver Mokrani, 2010.

36 Artículo 22 de la Ley 3058.

37 Artículo 86 de la Ley 3058.

característica común que el inversor asume por su cuenta y riesgo las operaciones de exploración y explotación, pudiendo YPFB –una vez declarada la comercialidad del campo– optar por la opción de asociarse con el privado.

En lo que respecta al régimen fiscal, la nueva Ley de 2005 crea complementariamente al sistema de regalías y participaciones, el Impuesto Directo a la Hidrocarburos, que grava la producción fiscalizada de hidrocarburos con una tasa fija del 32%. A la vez la ley determina un sistema de coparticipaciones de este impuesto a favor de los departamentos, municipios, universidades, Fondo Indígena y Fuerzas Armadas, entre otros, quedando el saldo a favor del TGN. También determina, por otra parte, la eliminación del Régimen de Hidrocarburos Existentes y el Impuesto a Utilidades Extraordinarias (SURTAX). Con este nuevo régimen, el Estado participa de los ingresos brutos en punto de fiscalización, con una carga fija total del 50%, además de los impuestos generales de Ley.

La aplicación de este nuevo esquema se dio en un entorno en que los precios internacionales de los *commodities* seguían una tendencia espectacular de crecimiento, contrariamente a la coyuntura de precios deprimidos que caracterizó la década de los 90's. Con la conjugación del impacto de la reforma más el efecto precio, se logran niveles de recaudación sin precedentes en Bolivia. Así, a manera de ejemplo y en lo que hace sólo al sistema de cargas ciegas, tenemos que en 2006 la recaudación entre regalías, participaciones e IDH registró un nivel aproximado de 1,077 Millones de \$us.

A efecto de establecer un marco que pueda dar referencias comparativas de la Ley 3058 de 2005 con el escenario citado para la Ley 1689 de 1996, tenemos que según las simulaciones efectuadas por Medinaceli (2007), este nuevo régimen más la aplicación de los Contratos de Operación que fueron suscritos en 2006 –para el gas natural y en un contexto de precios altos– se traduce en una participación del Estado en los beneficios de 80%, 74% y 88%; para campos pequeños, medianos y grandes, respectivamente. Estos parámetros, para el caso de la participación sobre los ingresos brutos o valor de la producción en boca de pozo, estarían en el orden de 67%, 64% y 77%.<sup>38</sup>

---

38 Para comparar la reforma de 1996 y la reforma de 2005, ver la simulación en el acápite “La reforma liberal del sector hidrocarburífero de 1996”.

## El modelo de gestión estatal

La promulgación de la Ley 3058 en 2005, no significó el cierre de un ciclo histórico: a exactamente un año de su puesta en vigencia y estando esta Ley aún en proceso de reglamentación, el gobierno del presidente Evo Morales emitió el Decreto de Nacionalización “Héroes de Chaco” No 28701, en mayo de 2006, lo que refleja el hecho de que los resultados políticos de la Ley no habían colmado las expectativas de un importante sector de la población, representada por este nuevo gobierno.

En octubre de 2006 se suscribieron, con todas las empresas que operan campos hidrocarburíferos en el país, contratos de operación que siguen los preceptos teóricos que corresponden a contratos de servicios de riesgo, en los que el inversionista asume el riesgo de la actividad y de la operación del campo, a cambio de una retribución monetaria en pago y donde el Estado, además de detentar la propiedad de los hidrocarburos, tiene responsabilidad plena en la gestión comercial de la producción. De esta forma, los postulados de la Ley de 2005 fueron profundizados en su alcance por el citado Decreto y los Contratos de Operación, que centran su filosofía en una gestión estatal de los recursos hidrocarburíferos y que en el ámbito comercial se traduce en un nuevo mandato legal a YPF: actuar en nombre y representación del Estado, como único y exclusivo comercializador de los hidrocarburos producidos en el país.

El más reciente y último acontecimiento que gostaríamos de destacar es la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado, el 7 de enero de 2009 que refrenda los postulados del citado decreto. Sin embargo, en lo que hace a los contratos de exploración y producción, determina una modalidad de servicio, a cambio de una retribución o pago, y que la suscripción de los contratos no podrá significar en ningún caso pérdida para YPF y el Estado. No está explícitamente definido si se trata de contratos de servicios de riesgo o puros. De aplicar el segundo caso, estaríamos ante una nueva reforma en los términos de relacionamiento contractual, ya no con empresas operadoras sino con prestadoras de servicios petroleros, y donde el Estado a través de YPF

toma el control absoluto de la operativa en campo, incluyendo el riesgo y la inyección de capital.

El análisis de disposiciones generales de la CPE podría resultar prematuro o especulativo, por lo que se tendrá que esperar la emisión de una nueva Ley, que establezca el alcance de éste y otros temas de impacto sectorial, que incluyen el propio régimen económico del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. Como se puede ver, el nuevo modelo de gestión sectorial no ha terminado de configurarse.

De todos modos, la consolidación de la gestión estatal de los hidrocarburos enfrenta múltiples desafíos en el marco del proyecto político más amplio del actual gobierno. En primer lugar está en juego la misma consolidación de un marco de gestión que compagine la recuperación del control del Estado en toda la cadena de producción y la atracción de inversión privada extranjera. Ante un escenario de precios deprimidos, el esquema vigente no muestra sostenibilidad. Según el estudio de Medinaceli (2007) para niveles de precios bajos o incluso medios (inferiores a 4\$us/MMBTU) la participación estatal sobre beneficios podría ser cercana o incluso superar el 110%. De darse este escenario, quedaría comprometidas no solo la atracción de inversión extranjera como también la propia viabilidad de YPFB que debe actuar en calidad de empresa y que, con este nuevo esquema, se constituye en sujeto de pago de estos tributos.

El estancamiento de las inversiones, la disminución de la producción y el cierre de los mercados en la región ya son señales preocupantes de la sostenibilidad de la generación de excedente hidrocarburífero en el mediano plazo. Esta renta representa actualmente alrededor del 50% de las recaudaciones fiscales del Estado boliviano, siendo la base económica de la estrategia de desarrollo del actual gobierno y prerrequisito para la viabilidad de las políticas sociales de redistribución directa de la renta hidrocarburífera (vía bonos y subsidios).

En segundo lugar está la tensión entre la necesidad de expansión de las actividades extractivistas de recursos naturales no renovables para financiar las nuevas políticas económicas y sociales, por un lado, y el cumplimiento del compromiso constitucional de respeto de los derechos de los pueblos indígenas que residen en los territorios de la industria extractiva y los

principios de sostenibilidad ambiental, por el otro (Bebbington, 2010)<sup>39</sup> En tercer lugar está la continuidad de la disputa política por los excedentes hidrocarburíferos entre sectores y organizaciones sociales, que profundiza las prácticas rentistas y clientelistas e impone presiones para que el gobierno tome decisiones de asignación de gasto público con base en cálculos políticos de corto plazo, antes que principios estratégicos de gestión.

Es, en este contexto, que asistimos la reedición de ciclos pasados en que la atención exagerada sobre las rentas de los recursos no renovables profundiza la lucha social por la apropiación de las mismas, desviando una vez más la atención sobre las políticas conducentes al fortalecimiento de los sectores generadores de empleo y el rediseño del sistema de protección social para la inclusión de la mayoría de la población boliviana. En este sentido, el Estado enfrenta el desafío de conducir políticas que cambien la cultura rentista y prebendalista; lo que está en juego es la construcción de institucionalidades públicas con capacidad de incremento de la recaudación tributaria combinada con la distribución progresiva, transparente y sostenible de las rentas de los recursos no renovables que eviten, al mismo tiempo, los efectos negativos sobre los sectores productivos y generadores de ingreso.

## Consideraciones finales

La formulación de políticas públicas –así como de sus críticas– siempre conlleva una compleja trama de intereses, percepciones y objetivos, siendo tales políticas construcciones simbólicas histórica y estructuralmente situadas. Como resultado, consideramos que el análisis de las ideas, percepciones, significados y valores por detrás de la formulación de políticas públicas son los que muchas veces posibilitan una mejor comprensión de las mismas y de los procesos de construcción de su legitimidad social.

De la misma manera, entendemos que las políticas públicas no escapan a las pruebas de factibilidad técnica que, al final, definen la consecución o

---

39 Tema también discutido en la Cumbre sobre Cambio Climático realizada en Cochabamba, Bolivia en 2010.

no de las metas trazadas. Por lo que la definición de objetivos coherentes y operacionales en el diseño de las políticas, la consideración de los costos y su financiamiento, la inclusión de principios de eficacia, eficiencia y transparencia en las decisiones, mecanismos de monitoreo y evaluación en el proceso de implementación son algunos de los elementos que hacen la factibilidad técnica de las políticas públicas.

El repaso de las reformas recientes del sector hidrocarburífero en Bolivia, evidencia, por lo negativo, que la construcción de legitimidad social y de factibilidad técnica depende de la consolidación de un marco institucional con capacidad para gestionar las tensiones y disputas entre agendas, intereses y perspectivas y conducir un debate público plural, informado y libre, hacia la consolidación de acuerdos colectivos relativamente estables y sostenibles. Su ausencia explica, en gran medida, la permanente situación de cambio en las reglas de gestión sectorial y el desencuentro entre niveles óptimos de inversión y producción, por un lado, y de captación y uso de la renta económica por el Estado, por el otro.

Es así que la reestructuración liberal de 1996 dio como resultado un flujo importante de inversiones que aumentó la capacidad productiva y las reservas; consolidando al sector energético como el más dinámico de la economía nacional. Sin embargo, la aplicación de este modelo no dio similares niveles de éxito en lo que se refiere a lectura del mandato social, recaudación tributaria y resultados sociales. Con las reformas iniciadas en el año 2005, que contó con un amplio apoyo y aceptación social, se lograron recaudaciones tributarias sin precedentes históricos en país, pero se inició al mismo tiempo una fase de estancamiento en las inversiones, que pone en riesgo la reproducción misma de excedente y, con ello, las políticas redistributivas y de autosuficiencia energética.

Ahora bien, más allá de evaluar los resultados objetivos en la aplicación de estos esquemas, lo que resulta importante de someter a reflexión es la tendencia histórica a repetir ciclos que se habían agotado por sus propias limitaciones políticas y económicas. Quedan claras, así, las limitaciones del sistema político boliviano para incorporar las lecciones aprendidas de las experiencias pasadas y aprovechar las oportunidades históricas para construir

un proyecto nacional sectorial, que recoja la voluntad ciudadana y a la vez de muestras de sostenibilidad jurídica, técnica y económica.

Por lo tanto, consideramos que el reto pendiente es la consolidación de un modelo de gestión propio, basado en nuestra rica experiencia sectorial, en las condiciones objetivas técnicas y económicas de la industria en nuestro país, y en la lectura adecuada del mandato social. Si Bolivia no logra avanzar de manera drástica en un proceso institucional serio y de largo alcance, no se logrará la consolidación de la industria hidrocarburífera y el uso de las rentas para la superación sostenible del patrón extractivista, cuyo resultado es el insuficiente crecimiento económico, los altos índices de pobreza y desigualdad social.

## Bibliografía

- BEBBINGTON, Anthony y BEBBINGTON Denise Humphrey  
2010 “Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano” en *UMBRALES* n. 20, CIDES-UMSA y Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- CÁMARA BOLIVIANA DE HIDROCARBUROS  
2007 Disponible en [www.cbh.org.bo](http://www.cbh.org.bo) y consultado en 2008.
- CÁRDENAS, Marina  
2004 *Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en Salud*. DFID, La Paz, Bolivia.
- CEPAL  
2006 *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CIDES  
2008 Bases de Datos Estadísticas, Normativas y Hemerográficas. Construidas a partir de información oficial (SIN, YPFB, MHE y Gaceta Oficial), y publicaciones en medios de prensa escrita de circulación nacional.
- D. MESA GISBERT, Carlos  
2008 *Presidencia Sitiada*, Plural Editores y Fundación Comunidad, La Paz, Bolivia.

- GUIMARÃES, Alice Soares  
2010 “La capitalización de los hidrocarburos y la modernidad: un análisis de las ideas subyacentes al modelo de gestión y de sus críticas” en *UMBRALES* n. 20. CIDES-UMSA y PLURAL Editores, La Paz, Bolivia.
- INE-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA  
2002 “Bolivia: Mapa de Pobreza, 2001”. La Paz, Bolivia.
- INSTITUTO PRISMA  
2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia – dimensiones, políticas y resultados (1985-1999)*. La Paz, Instituto Prisma, Plural Editores.
- INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES  
2003 “Bolivia: Evaluación y monitoreo de Estrategias de REDucción de la Pobreza-2003”, [www.sida-se/publications](http://www.sida-se/publications), Países Bajos, La Haya.
- JEMIO, Luis Carlos y ANTELO, Eduardo (eds)  
2000 *Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*. CEPAL y Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.
- JOHNSTON, Daniel  
2003 *Internacional Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis*. Oklahoma, Penn Well Corporation.
- KLEIN S., Herbert  
1984 *Historia General de Bolivia*. Editorial Juventud; La Paz.
- KOHL, Benjamin, FARHING, Linda  
2007 *El Bumerán Boliviano: hegemonía neoliberal y resistencia social*. Plural Editores, La Paz.
- MEDINACELI, Mauricio  
2007 *La Nacionalización del Nuevo Milenio: Cuando el Precio Fue un Aliado*. Fundemos, La Paz.
- MESA, José; GISBERT, Teresa y MESA GISBERT, Carlos D. (org.)  
2007 *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert y Cia S.A. La Paz, Bolivia.
- MOKRANI, Leila  
2010 “Impacto de las recientes reformas estructurales en Bolivia, en el modelo de gestión del sector de hidrocarburos” en *UMBRALES* n. 20. CIDES-UMSA Y PLURAL Editores, La Paz, Bolivia.

- PNUD  
2002 *Informe de Desarrollo Humano 2002*. La Paz, Bolivia.  
UDAPE  
2007 *Dossier estadístico*, volumen 17. La Paz, UDAPE.  
WANDERLEY, Fernanda  
2009 *Crecimiento, empleo y bienestar social – ¿Por qué Bolivia es tan desigual?.* Colección 25 Aniversario. CIDES-UMSA y PLURAL Editores, La Paz, Bolivia.

## Documentos y Revisión Hemerográfica

- Conclusiones del Foro Debate Nacional.  
1996 En: *Los Tiempos*, 14 de febrero.  
Documento de los Comités Cívicos de La Paz, Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija  
1996 En: *Hoy*, 26 de enero.  
*El Deber*, Santa Cruz  
1996 Ediciones del 17 y 23 de enero.  
*El Mundo*, Santa Cruz,  
1996 12 de Enero  
*Hoy*, La Paz  
1996 9 de Enero.  
*Los Tiempos*, Cochabamba.  
1996 Ediciones del 10 de enero y 2 de abril.  
Manifiesto de la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz  
1996 En: *Presencia*, 28 de febrero  
Manifiesto del Comité de Defensa del Patrimonio Nacional Filial Tarija  
1996 En: *Presencia*, 10 de enero  
*Presencia*, La Paz  
1996 Ediciones del 1 y 8.  
Propaganda del Ministerio de Comunicación Social”  
1996 En: *La Razón*, 28 de Abril  
*Última Hora*, La Paz  
1996 Ediciones del 4 de enero.