

# LA GOBERNANZA ENERGÉTICA EN UNA PEQUEÑA ECONOMÍA EN DESARROLLO: BOLIVIA A 10 AÑOS DE LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS

*Energy governance in a small developing economy: Bolivia ten years after the nationalization of hydrocarbons*

Natalia Ceppi<sup>1</sup>

## Introdução

Desde una perspectiva histórica, la explotación de los recursos naturales ha tenido en gran parte de los países latinoamericanos un rol clave en los períodos de bonanza, estancamiento y declive económicos. En el escenario sudamericano, el Estado Plurinacional de Bolivia (Bolivia, en adelante) constituye un ejemplo representativo de esta cuestión ya que su patrón de desarrollo se nutre del extractivismo de minerales e hidrocarburos, generando una economía primario-exportadora y altamente vulnerable a los avatares internacionales. Con el desplome de la industria del estaño a mediados de los ochenta, el comercio de gas natural adquirió un lugar preponderante en materia de recaudación de ingresos fiscales (GORDON y LUOMA, 2008) y en la diagramación de las políticas gubernamentales. A partir de entonces, los procesos económicos se fueron asociando a la gobernanza de la energía, entendida como “un sistema que regula y orienta las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad” en dicho ámbito a través de las normas, políticas públicas e instituciones vigentes (FONTAINE y PUYANA, 2008, p. 20). En otras palabras, implica qué se hace, cómo se lleva a la práctica y quiénes están directa o indirectamente involucrados en la gestión de la industria.

Entre la década del noventa y la actualidad, la gobernanza del sector energético boliviano pasó por dos grandes etapas donde se presentaron cambios a nivel normativo, tributario y en la distribución de la renta generada. La primera se corresponde con la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), quien impulsó una gobernanza energética controlada por la actividad privada que resultó en la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Esto implicó el desplazamiento del Estado en todas las fases de la industria, es decir, tanto del upstream como el downstream. La segunda se

---

<sup>1</sup> Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, correspondiente a la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Email: nataliaceppi@yahoo.com.ar

identifica –en este trabajo– con las acciones ejecutadas por el gobierno de Evo Morales desde su llegada al poder en 2006, orientadas a poner en marcha una gobernanza energética con participación estatal. Crítico del neoliberalismo en general y de las medidas aplicadas al rubro hidrocarburífero, en particular, el primer mandatario decretó la nacionalización del sector energético y la recuperación de YPF el 1 de mayo de 2006 (Decreto 28.701, 2006).

El presente trabajo plantea como objetivo analizar los cambios y desafíos de la gobernanza de la energía en Bolivia desde el ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS). Para ello, se apelará a las decisiones políticas de índole específico sobre el rubro; la relación con las empresas transnacionales y/o países involucrados en la compra-venta de gas natural y si el gobierno le ha asignado un rol social a los ingresos fiscales provenientes de la industria. Se considera que la gobernanza energética debe establecerse como uno de los temas prioritarios de las agendas públicas nacionales ya que el aprovechamiento y la administración de los recursos energéticos posee impactos en el desarrollo socio-económico de cualquier país. Esta cuestión cobra una importancia mayor en un Estado como Bolivia donde los altibajos de su economía están estrechamente ligados a la renta energética.

El análisis se encuentra organizado en tres apartados y se ha recurrido a fuentes bibliográficas documentales y estadísticas. En el primero, se describen las características más sobresalientes de la economía boliviana, teniendo en cuenta sus condiciones estructurales y su dependencia del sector hidrocarburífero. Este punto es abordado a partir de la noción de Pequeña Economía en Desarrollo (PEED). El segundo apartado examina los ejes más relevantes del Decreto 28.701 (Héroes del Chaco) como parte del programa político-económico del MAS. En el tercer apartado se identifican las implicancias de la nacionalización en el vínculo Estado-economía y Estado-sociedad a fin de establecer los aspectos que han sufrido modificaciones y cuáles son los retos pendientes.

### **Bolivia como una PEED**

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, en inglés) no existe una definición uniforme de PEED aunque éstas suelen reunir un conjunto de características que permite establecer un patrón común dentro de las diferencias (FAO, 2002). Entre las más sobresalientes se encuentran: 1- poseen territorio y poblaciones reducidos; 2- el mercado doméstico es pequeño, al igual que su Producto Bruto Interno (PBI); 3- las actividades primarias marcan el compás de la economía y por ende, son el componente central de la canasta exportadora y 4- cuentan con un alto grado de sensibilidad a las transformaciones que acontecen en el escenario internacional (FAO, 2002, p. 262-270).

Bolivia puede catalogarse como una PEED. Tiene una superficie de 1.098.580 Km<sup>2</sup> y una población aproximada de 10.5 millones de habitantes, según el último censo nacional realizado en 2012. Sus principales rubros de exportación son los hidrocarburos (45.5%) y los minerales (19.9%), los cuales constituyen productos denominados tradicionales dentro del esquema de comercio exterior (IBCE, 2016, p. 4). Los socios comerciales más importantes también se encuentran concentrados. Brasil y Argentina se abastecen de gas natural boliviano desde 1999 y 2004, respectivamente. Esto los posiciona como el primer y

el segundo destino comercial del país andino, adquiriendo alrededor del 44% de sus exportaciones totales. Con respecto al PBI, el correspondiente al año 2015 fue de US\$ 33 mil millones, según los datos del Banco Mundial (BM).<sup>2</sup> Este valor es poco representativo, en especial, si se lo compara con los PBI de los países limítrofes, que oscilan –de mayor a menor- entre US\$ 1.7 billones (Brasil) y US\$ 192 mil millones (Perú). La excepción es Paraguay, cuyo PBI fue de US\$ 27 mil millones en 2015.<sup>3</sup>

Los datos expuestos dan cuenta que el desarrollo socio-económico boliviano se nutre de la exportación de recursos no renovables cuyos ciclos se han definido por la “explotación del principal recurso natural de la época” (MORALES, 2014, p. 111). El derrumbe del precio internacional del estaño repercutió de forma negativa en la capacidad de recaudación del Estado y paulatinamente, las exportaciones de gas natural fueron abriendo paso al ciclo de los energéticos. Pese a que unos años más tarde el sector minero logró recuperarse, las ventas de gas natural a la Argentina –entre 1972 y 1999-<sup>4</sup> y las negociaciones para proveer de dicho recurso a Brasil, ubicaron a la minería en un segundo plano. De este modo, en la construcción del ciclo de los hidrocarburos intervinieron varios factores: la presencia de mercados externos seguros; los rasgos estructurales de la industria hidrocarburífera boliviana –una relación positiva en materia producción/consumo-<sup>5</sup> y la aplicación de medidas de apertura y liberalización económicas destinadas a generar inversiones en materia energética.

La retirada del Estado del sector energético se inició en la presidencia de Jaime Paz Zamora (1989-1993) pero su consolidación llegó con la capitalización de YPFB a partir de 1996. YPFB fue dividida en dos unidades de producción (Chaco S.A. y Andina S.A.) y una de distribución y transporte (Transredes). Con el objetivo de fomentar la transnacionalización de la industria, el gobierno brindó incentivos técnicos, operativos y tributarios (CAMPODÓNICO, 2004; VILLEGAS QUIROGA, 2004). Como se observa en el Cuadro I, los volúmenes de inversión en hidrocarburos tuvieron un pico ascendente a partir de 1996, en contraposición con la minería, considerada también una actividad tradicional. Además de la capitalización per se, la sanción de una nueva normativa de hidrocarburos (Ley 1689/96) que redujo el porcentaje de regalías a los operadores (del 50% al 18%), el inicio de obra del gasoducto Bolivia-Brasil y la venta de las refinerías más importantes del país en 1999, explican dicho comportamiento.

Cuadro I: Inversiones en hidrocarburos y minerales (en millones de dólares)

Sectores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Hidrocarburos</b>	43,1	73,5	82,4	50,8	56,5	109,9	99	270,8	604,8	580,7	442
<b>Minería</b>	23	53	119	25	69	121	87	67	52	47	53

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de YPFB (2001) y UDAPE (2015).

2 Información disponible en la página electrónica del organismo. Consultas dinámicas.

3 Ídem.

4 En 1969, los gobiernos de Argentina y Bolivia suscribieron un acuerdo de compra-venta de gas natural boliviano, cuyas exportaciones se iniciaron en 1972. Este acuerdo fue renovado por las diferentes administraciones de la época hasta su finalización en 1999. Como se tratará en las páginas siguientes, Argentina retomó las importaciones del hidrocarburo en 2004 para hacer frente a las dificultades de autoabastecimiento.

5 Para 1990, la producción gasífera ascendía a 0.110 trillones de pies cúbicos (Tpc) y el consumo era de 0.030 Tpc. Esto implicaba que el país contaba con un amplio excedente para abastecer mercados externos sin poner en riesgo el aprovisionamiento doméstico.

Para Arze Vargas (2009, p. 273), el sector de los hidrocarburos representó el “caso paradigmático de las reformas neoliberales respecto de los recursos naturales”. Las transnacionales invirtieron en todas las fases de la industria y obtuvieron “el poder para definir el uso [de los energéticos] y determinar el curso de la política de hidrocarburos”. En esta dirección, Gordon y Luoma (2008, p. 98-99), sostienen que la capitalización fue una mala política que estuvo plagada de corrupción gubernamental porque las inversiones no se plasmaron en el crecimiento económico del país, la modernización de la industria y/o la generación de puestos de trabajo. En el Cuadro II, se aprecia que desde la profundización de las medidas neoliberales –coincidente con el proceso de capitalización-, los indicadores de pobreza, indigencia, desigualdad y desempleo, se mantuvieron estables o en ascenso. Estos últimos permiten inferir que los gobiernos de la década del noventa optaron por una gobernanza energética cuyo componente principal fue la transnacionalización total del sector donde la participación del Estado fue relegada a su mínima expresión. Desde el Ejecutivo se decidió que las petroleras dispusieran libremente de los hidrocarburos, las cuales concentraron sus esfuerzos en atender los negocios de exportación –vendiendo la materia prima sin valor agregado- sin considerar las necesidades del mercado doméstico, ya sea a nivel de mejoramiento de la infraestructura o creación de empleos (GORDON y LUOMA, 2008, p. 98; ARZE VARGAS, 2009, p. 275). Cabe agregar, que tampoco existió una estrategia política por parte de las administraciones de la época para vincular los ingresos de dicha industria con el resto de la economía.

Cuadro II: Indicadores sociales de Bolivia (1997-2002)

Indicadores	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Pobreza</b>	62.1	s/d	60.6	63.7	61.7	62.4
<b>Indigencia</b>	37.2	s/d	36.4	38.8	36.4	37.1
<b>Índice de Gini</b>	0.59	s/d	0.58	0.64	0.60	0.61
<b>Tasa de Desempleo</b>	4.4	6.1	7.2	7.5	8.5	8.7

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

(Aclaración: la pobreza y la indigencia están medidas sobre el total de la población. En cuanto al desempleo, los años 1997-1999 corresponden a ciudades capitales departamentales y los años 2000-2002 a áreas urbanas).

La crisis social y económica que atravesaba Bolivia entre finales del siglo XX y comienzos de la década de 2000 no pasó desapercibida para los partidos políticos no tradicionales –como el MAS- y las principales organizaciones sociales, cuya presencia en la vida política del país era cada vez más visible. Es importante recordar que en las elecciones presidenciales de 2002, el MAS se posicionó como la segunda fuerza política a nivel nacional con el 20.94% de los votos después de la ajustada victoria del MNR (22.46%) que ubicó a Sánchez de Lozada en su segundo mandato (2002-2003). Con su anclaje rural y un posicionamiento contestatario y antiliberal, “el MAS [logró] interpelar la votación del descontento con el modelo económico y político vigentes y particularmente, la ‘bronca’ contra los partidos y una elite política que ya había acumulado actitudes de rechazo de la población” (ZEGADA CLAURE, 2002, p. 52).

Cuando los intentos de exportación de gas licuado a Estados Unidos vía puertos chilenos se hicieron públicos, dichos actores y gran parte de la sociedad se movilizaron contra el gobierno entre los meses de septiembre y octubre de 2003. La ‘Guerra del Gas’ congregó situaciones de disturbios y represión

gubernamental. Los bolivianos reclamaron el cambio de modelo de gobernanza energética, que en realidad, era un cambio en la gestión de la economía en su conjunto y al mismo tiempo, se opusieron con firmeza a que Chile recibiera gas sin haber solucionado la salida al Pacífico (GORDON y LUOMA, 2008, p. 101). Sin poder hacer frente a la escalada de violencia y con la existencia de decenas de heridos y muertos, Sánchez de Lozada presentó su renuncia el 17 de octubre de 2003. En palabras de Villegas Quiroga (2004, p. 233) “paradójicamente, las reformas decididas [...] entre 1993 y 1997 se constituyeron en las causas que socavaron su gobierno, lo sepultaron políticamente y lo expulsaron del país”. El vicepresidente, Carlos Mesa Gisbert, se hizo cargo del Ejecutivo. Sin embargo, la gravedad de la crisis socio-económica del país y las tensiones con su propio partido generaron que su asunción y caída a mediados de 2005 fueran dramáticas (URIESTE FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, 2008, p. 268). La transición gubernamental fue conducida por Eduardo Rodríguez Veltzé, entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, hasta la realización de las elecciones presidenciales el 18 de diciembre de 2005 que le otorgaron la victoria al MAS con el 53.7% de los votos.

### **El MAS y la nacionalización de los hidrocarburos**

El triunfo del MAS frente a las fuerzas políticas que participaron en los comicios electorales de 2005 – UN, FREPAB, MIP, NFR, MNR, USTB y PODEMOS – se explica, en gran medida, por el apoyo brindado por los movimientos sociales; la mala imagen de los partidos políticos tradicionales y la habilidad de Evo Morales de presentarse como una verdadera alternativa política (BUITRAGO, 2006, p. 159). Desde su campaña presidencial, el actual mandatario apeló a una retórica basada en la lucha contra las desigualdades, la pobreza, la exclusión y la recuperación del rol del Estado en la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente los hidrocarburos.

Para el MAS, el neoliberalismo había dejado un Estado débil, poroso e incapaz de satisfacer las demandas sociales básicas (PROGRAMA DE GOBIERNO MAS-IPSP, 2005). En esta lógica se inscribe la idea de ‘refundar al país’, la cual apelaba a establecer cambios en la vinculación del Estado con la economía y la sociedad. De acuerdo con Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008), la llegada de Morales al Ejecutivo allanó el camino para el ingreso de Bolivia a un grupo de gobiernos latinoamericanos que en la primera década del siglo XXI fueron identificados como ‘gobiernos de nuevo signo’. Dicho grupo, caracterizado por su heterogeneidad –Chávez en Venezuela; Kirchner/Fernández en Argentina; Lula en Brasil; Correa en Ecuador; Tabaré Vázquez en Uruguay, entre otros- criticaron el reformismo neoliberal de los noventa, apelaron a la recuperación discursiva y práctica del Estado en la arena económica y social y plantearon la necesidad de diagramar políticas de inclusión (MOREIRA, RAUS Y GÓMEZ LEYTON, 2008, p. 7-15).

Teniendo en cuenta la importancia del rubro hidrocarburífero, para el oficialismo resultaba imperioso, como primera medida, dejar atrás el modelo de gobernanza energética transnacionalizada a fin de transitar hacia una gobernanza con control y participación estatal. En su programa de gobierno, el MAS fijó como uno de sus principales objetivos económicos, mejorar las condiciones y la calidad de vida de la sociedad y para ello, la soberanía energética se transformó en una herramienta fundamental.

El cambio de régimen en el sector hidrocarburífero [...] implica la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos producidos en el país, el control y la dirección estatal del sector y el inmediato fortalecimiento de YPFB [...] La soberanía energética no implica solamente el hecho de que el país produzca lo que consume, implica que el país tenga la capacidad real y objetiva de tener en sus manos la producción hidrocarburífera para garantizar su consumo energético y su desarrollo productivo [...] De esta manera se logrará una significativa mejora en la calidad de vida de la población y al mismo tiempo una significativa mejora en la capacidad competitiva de nuestra industria (PROGRAMA MAS-IPSP, 2005, p.17).

Tal como lo había anticipado en su campaña hacia la presidencia, Evo Morales decidió poner en marcha la tercera nacionalización de los hidrocarburos a través del Decreto Héroes del Chaco, el 1 de mayo de 2006. Pese a las críticas que esta medida ha generado, sobre todo en lo que respecta a si puede o no ser calificada como una verdadera nacionalización, el MAS contaba a su favor con dos condiciones para su implementación. Por un lado, durante la breve estadía de Mesa Gisbert en el poder se había sancionado una nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 3058/2005) –que derogó la Ley 1689/96 de Sánchez de Lozada- e impuso a las transnacionales una tributación del 50% del valor de la producción entre regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (art. 55 Ley 3058/05). Por el otro lado, el anuncio de la nacionalización se dio en un contexto que aunaba las deficiencias energéticas de Argentina y Brasil –compradores del gas boliviano- y una coyuntura positiva por los elevados precios internacionales de las materias primas. Como expresan Altomonte y Sánchez (2016), este período de auge de los precios de los productos agrícolas, mineros y energéticos, redundaría no sólo en una mayor liquidez de las economías de base extractiva sino también en el surgimiento de cuestionamientos sobre cómo la explotación de dichos recursos podría contribuir en el logro de un desarrollo más integrado y equitativo.

El Decreto 28.701 estableció pautas alrededor de tres grandes ejes: 1- la revalorización del Estado a través de YPFB; 2- la vinculación Estado/empresas transnacionales y 3- el régimen tributario para la fase de transición. De acuerdo con los mismos, el Estado recupera la participación plena en toda la cadena productiva de los hidrocarburos y ejerce el control y la dirección de las actividades de transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización (arts. 5 y 7). YPFB, que actúa en nombre y representación del Estado, posee la propiedad de los hidrocarburos producidos en el país; es la encargada de su comercialización y de definir las condiciones, volúmenes y precios de los recursos en el mercado nacional y en los destinos de exportación (art. 2). Frente a esto, se nacionalizan las acciones como mínimo del 50% más 1 de las empresas Chaco, Andina, Transredes, Petrobras Bolivia Refinación y la Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia (art. 7).

La ampliación de la presencia estatal en la industria energética repercutió en la relación con los operadores extranjeros. Las transnacionales quedaron obligadas a entregar -en propiedad a YPFB- toda la producción hidrocarburífera nacional (art. 2) y a firmar nuevos contratos acordes a las condiciones legales vigentes<sup>6</sup> en un plazo máximo de 180 días, si pretendían permanecer en la industria energética boliviana. Estos acuerdos debían contar con la autorización y aprobación del Poder Legislativo (art. 3).

6 Esto implica que las empresas que habían firmado contratos de exploración, explotación y comercialización con anterioridad a la Ley 3058 de 2005 tenían que adecuarse a la misma y al Decreto 28.701.

En cuanto al esquema tributario, se conservó el valor del 50% del total de la producción –sumando el 18% de las regalías y el 32% del IDH- pero se adicionó un 32% a favor de YPF durante los 180 días del período de transición para los campos cuya producción certificada de gas natural al 2005 haya sido superior a los 100 millones de pies cúbicos por día (art. 4). El 18% restante pertenece a las compañías para cubrir los costos de operación, amortización de inversiones y utilidades.

A diferencia de las nacionalizaciones de 1937 y 1969, la correspondiente al mandato de Morales no involucró la expropiación de los activos y en este sentido, puede entenderse como una estatización de la propiedad nominal de las acciones con miras a incrementar la recaudación, negociar nuevos contratos y avanzar en la reconstrucción de YPF (VARGAS SUÁREZ, 2009, p. 21). La nacionalización de 2006 no tenía como objetivo desalentar la presencia de las transnacionales en el sector –ya que necesitaba inversiones para reactivar la industria- sino establecer un marco regulatorio que permitiera aumentar la recaudación fiscal y retomar paulatinamente el control del sector para superar a futuro la orientación primario-exportadora de la economía (MOLERO SIMARRO, et. al., 2012).

A pesar que el anuncio del Decreto Héroes del Chaco contó con un gran despliegue simbólico a través de la presencia de las Fuerzas Armadas en los campos operados por Petrobras en el departamento de Tarija, en realidad, el gobierno nacional tenía conocimiento de las limitaciones de la economía. En su primer discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 2006, Evo Morales declaró ante la comunidad internacional que el Estado necesitaba ‘socios’ pero no ‘dueños de los recursos naturales’ que le pertenecen al pueblo boliviano (MORALES, 2006, p. 36). Desde entonces, la Asamblea General ha sido uno de los principales espacios multilaterales escogido por el líder del MAS para realizar una defensa vehemente del proceso de nacionalización de los hidrocarburos.<sup>7</sup> El reposicionamiento del Estado en un sector tan estratégico para Bolivia como es el energético, le ha permitido al gobierno nacional contar con mayores ingresos y determinar el destino de los mismos. Para Morales, la nacionalización supone emprender una reestructuración de la relación Estado-empresas transnacionales donde la distribución de las ganancias sea más equilibrada.

Por eso quiero contar la experiencia vivida a todos los Presidentes o naciones donde están privatizados los recursos naturales. Es importante, con la fuerza del pueblo, recuperar los recursos naturales para que beneficien a los pueblos, a la nación. También entiendo perfectamente que las empresas que invierten tienen todo el derecho a recuperar sus recursos económicos invertidos y tienen derecho a la ganancia, pero no tanto como antes, cuando sólo se preocupaban de saquear y saquear nuestros recursos naturales (MORALES, 2007, p. 26).

### **La nacionalización y sus implicancias**

La decisión del MAS de emprender el camino hacia una gobernanza energética con participación estatal se direccionó a generar algunos cambios en materia económica y social para concretar una meta específica: distanciarse de las administraciones de pertenencia neoliberal de la década del noventa.

Tal como lo estableció el Decreto Héroes del Chaco, una de las primeras medidas, radicó en la negociación de nuevos contratos de exploración y explotación con las compañías interesadas en permanecer

---

<sup>7</sup> Se recomienda consultar on line los discursos del Presidente Evo Morales Ayma en las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponibles en: <<http://unbisnet.un.org/>>. Acceso: 13 de junio de 2016.

en la industria energética. Los reclamos e incluso las amenazas de paralizar las actividades por parte de los operadores transnacionales estuvieron presentes aunque había pocas probabilidades de que esto ocurriera debido a las inversiones ya realizadas y a la existencia de vecinos dependientes del gas boliviano (VARGAS SUÁREZ, 2009). Frente a esto y, cumpliendo el plazo estipulado, se suscribieron 44 contratos –con Repsol, Total, Petrobras y Canadian Energy, etc.– que entraron en vigencia en mayo de 2007.

Si bien cada contrato posee su particularidad, Medinaceli Monrroy (2010, p. 29-30) plantea que, desde una perspectiva general, los acuerdos surgidos pos nacionalización reúnen las siguientes características: 1- las modalidades contractuales tuvieron que adecuarse a lo estipulado por la Ley de Hidrocarburos 3058 –de producción compartida, de operación y/o de asociación;<sup>8</sup> 2- la propiedad de los yacimientos hidrocarburíferos corresponde al Estado como también la producción medida en el Punto de Medición; 3- los costos y riesgos de las actividades de exploración y explotación son asumidos por los operadores. No obstante, cuentan con una cláusula de costos recuperables que –como su nombre lo indica– permite recuperar anualmente un porcentaje –variable de acuerdo cada contrato– de los gastos de operación y capital; 4- el sistema de tributación que se aplica está compuesto por las regalías, el IDH, el impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) y una participación contractual a favor de YPF. Las regalías y el IDH suman el 50% del total del valor de la producción, mientras que el IUE es del 25% sobre una base imponible.<sup>9</sup> En cuanto a la participación a favor de YPF se calcula sobre la utilidad de la operación donde el porcentaje se fija por contrato. Medinaceli Monrroy (2010, p. 30) estima que comprende entre el 1% y el 18% del valor bruto de la producción y 5- la vigencia de los contratos firmados se estipuló alrededor de los 30 años.

Para el MAS, la firma de los contratos con las transnacionales era indispensable para darle continuidad a las ventas de gas natural hacia Brasil y Argentina; países que desde 1999 y 2004 importan el hidrocarburo boliviano. Cabe recordar que ambos poseen potencial en materia hidrocarburífera pero al tener una relación deficitaria en materia producción/consumo debieron recurrir a su vecino para abastecer sus respectivas demandas domésticas. En el caso argentino, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) firmó un acuerdo de compra-venta entre las empresas Energía Argentina S.A. (ENARSA) y YPF el 19 de octubre de 2006 por un período de 20 años, con volúmenes que irían creciendo de 7.7 millones de metros cúbicos diarios (MMm<sup>3</sup>/d) hasta alcanzar los 27.7 MMm<sup>3</sup>/d (CONTRATO ENARSA-YPFB, 2006). En 2010 estas cantidades fueron renegociadas de acuerdo a la capacidad de transporte entre los dos países. A diferencia de Argentina, que carece de una empresa con participación estatal operando en Bolivia, la administración Lula (2003-2010) negoció las condiciones de exploración y producción gasíferas de Petrobras en los campos que abastecen del hidrocarburo a las principales ciudades de Brasil. Los acuerdos se suscribieron el 28 de octubre de 2006 luego de varios meses de tensión bilateral por los intereses nacionales y empresariales que estaban involucrados. Petrobras conservó su posición como operadora de los campos San Alberto y San Antonio;

8 Consultar las especificaciones técnicas de cada uno de estos contratos en la Ley 3058/05 (arts. 72-84). Disponible en: <[http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/Ley\\_3058.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/Ley_3058.pdf)>. Acceso: 3 de julio de 2016.

9 El especialista menciona que en el caso que las empresas envíen remesas –muy usual en la industria– se aplica el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior (IRUE), calculado en el 12.5% sobre el total remesado. También se pueden presentar otros pagos en conceptos de patentes, bonos, etc.



logró resguardar la propiedad de sus activos y establecer un margen de rentabilidad, calculado alrededor del 15% (CÂMARA DOS DEPUTADOS BRASIL, 2006). Meses más tarde, se resolvió la venta de las acciones de Petrobras Bolivia Refinación, empresa que se había conformado en 1999 al adquirir las refinerías Guillermo Elder Bell y Gualberto Villarroel. La transferencia concluyó en junio de 2007 por un valor de US\$ 112 millones.

Cuadro III: Exportaciones de gas boliviano en MMm3 a partir del Decreto Héroes del Chaco

Mercados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	1670	1765	960	1768	1851	2837	4738	5690	6033
Brasil	9314	10168	11178	8108	9820	9796	10082	11589	11981

Fuente: Elaboración propia en base a ANP (Brasil), IAPG (Argentina) y ENARSA.

Las exportaciones a Argentina y Brasil, el buen nivel de precios de los energéticos en el escenario internacional y la participación adicional de YPFB en los contratos suscritos en 2006 posibilitaron al Estado andino transitar una etapa de expansión económica. La renta petrolera pasó de US\$ 1932 millones en 2007 a US\$ 5490 millones en 2014. Este aumento ha sido determinante en el crecimiento del PBI que entre 2006 y 2014 promedió el 5%, frente al 2.9% para el período 1998-2005 (MEMORIA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA, 2015).

La situación de bonanza generó las bases para que el MAS pudiera llevar adelante políticas orientadas a mejorar los indicadores sociales. Bolivia, al igual que otros países de la región que se beneficiaron del auge de precios de los productos primarios en la primera década del siglo XXI, ha experimentado una “holgura fiscal” que coadyuvó al aumento de las reservas monetarias, la reducción de la deuda y a combatir la pobreza y la desigualdad (ALTOMONTE y SÁNCHEZ, 2016). En el Cuadro IV se aprecia que a partir del año 2007 hay un correlato entre el aumento que fue teniendo el gasto social del gobierno –destinado a educación, salud, vivienda y protección social- y el comportamiento descendente de los niveles de pobreza e indigencia. La implementación de programas sociales como el Bono Juancito Pinto, el Bono Bachiller Destacado, el Bono Juana Azurduy, la Renta Dignidad y los Planes de Viviendas Sociales, etc., fue clave para obtener avances en los indicadores señalados (MEMORIA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA, 2015). Pese a ello, la pobreza y la desigualdad continúan siendo problemas estructurales (Cuadro IV). En este sentido, cabe tomar en consideración el planteo de Wanderley (2011), quien resalta que el carácter asistencialista de la política social del MAS, focalizada en la transferencia de recursos –como los bonos y planes ya señalados- conjuntamente con la falta de transformación productiva, son factores que obstaculizan, entre otros, la superación de dichos fenómenos. Según la autora, “If we Bolivians do not widen our economic base and stimulate coordination between economic and social policies, we will never reach our goal of overcoming poverty and social inequality. We will remain subject to our dependence on natural resources” (WANDERLEY, 2011, p. 53).

Cuadro IV: Gasto social e Indicadores sociales

Referencias	2007	2009	2011	2013
<b>Gasto Social (en millones de Bs.)</b>	12.017	15.770	18.636	23.021
<b>Pobreza</b>	54%	42.4%	36.3%	32.7%
<b>Indigencia</b>	31.2%	22.4%	18.7%	16.8%
<b>Índice de Gini</b>	0.5	0.5	0.4	0.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT y Memoria de la economía boliviana (2015).

La nacionalización de los hidrocarburos también fue defendida por el MAS como un requisito sine qua non para encaminarse hacia la diversificación de la economía y un aprovechamiento más sustentable de los recursos no renovables (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2006). Sin embargo, teniendo en cuenta que Bolivia puede catalogarse como una PEED, la gestión de Morales no ha podido sortear la fuerte dependencia que el país mantiene a nivel económico y social de la renta energética. De este modo, Bolivia reproduce un patrón clásico de aquellos países que tienen una marcada tradición extractivista, es decir, apostar a un modelo de gobernanza energética “preponderantemente cortoplacista” (...) sin transformarlo en un cúmulo de capital que sea renovado y con continuidad en el tiempo (ALTOMONTE y SÁNCHEZ, 2016, p. 11). Se han dado los primeros pasos para aproximarse a la industrialización del sector hidrocarburífero pero debido a que este proceso es complejo y requiere de grandes flujos de inversiones, en el presente se encuentra en una fase incipiente. En los últimos años, Morales inauguró dos plantas separadoras de líquidos –Río Grande y Gran Chaco- y una de gas natural licuado (GNL). Mediante estas obras de infraestructura se pretende fortalecer la industria petroquímica nacional a través de la producción/venta de gas licuado de petróleo (GLP) y otras gasolinas y, proveer energía a poblaciones que no acceden a las redes de gasoductos o bien, a mercados externos. Otras, en cambio, que abarcan el rubro de los fertilizantes y plásticos, las cuales utilizan el gas natural como materia prima, se encuentran en construcción o licitación.

Por último, puede sostenerse que los contratos energéticos firmados entre YPF y las transnacionales tienen un abordaje escueto de la temática medioambiental. En términos generales, los documentos hacen referencia a que los titulares de las operaciones están obligados a cumplir con las normativas aplicables al cuidado del medio natural. Para ello se deben utilizar técnicas y procedimientos prudentes en la industria a fin de establecer niveles de producción que sean acordes con prácticas eficientes y racionales en la extracción de los hidrocarburos.<sup>10</sup> Esta situación genera incertidumbre sobre la prioridad asignada a la protección de los recursos naturales –en una actividad que produce altos índices de contaminación- y la capacidad del Estado de controlar el cumplimiento de la legislación y, al mismo tiempo, hacer frente a los impactos negativos en el entorno.

## Reflexiones finales

El recorrido realizado por el caso boliviano invita a reflexionar no sólo sobre sus particularidades sino también sobre la gobernanza energética en tanto problemática actual de las agendas latinoamericanas. Una adecuada gestión y aprovechamiento del rubro energético debe constituirse como un tema central en la

<sup>10</sup> Se recomienda consultar los contratos. Disponibles en: <<http://www.cedla.org/content/4368>>. Acceso: 29 de junio de 2016.

política económica de cualquier país, más aún en Estados que son dependientes de las exportaciones/importaciones de recursos energéticos. Tal como afirman Altomonte y Sánchez (2016), uno de los retos más importantes que enfrentan los países productores de materias primas es poder romper con el modelo cortoplacista que posee la gobernanza de los recursos naturales y establecer un salto cualitativo hacia un paradigma que involucre desarrollo a largo plazo, inclusión social y sostenibilidad.

Mediante la nacionalización de los hidrocarburos, el gobierno de Morales logró reposicionar a YPF en toda la cadena productiva energética y recuperar gran parte de las acciones de las empresas que habían resultado de la capitalización. Estas medidas se condicen con los intentos de establecer una gobernanza energética con control y participación estatal, en contraposición con el esquema de las administraciones neoliberales. Por otro lado, también se presenta como un elemento diferenciador el destino que el MAS le ha dado a la renta gasífera. Gran parte de las políticas sociales para combatir la pobreza y la desigualdad son sustentadas por los ingresos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos. Dichas políticas se llevaron adelante gracias al incremento de la renta energética –impulsada por los precios internacionales altos- y una mayor presencia estatal en la recaudación. Esta última fue posible por la existencia del IDH, creado con anterioridad a la nacionalización (Ley 3058) y el porcentaje de participación de YPF en los contratos firmados en 2006. Asimismo, la intensidad que ha tenido la producción de hidrocarburos le permitió al país atravesar un período de crecimiento sostenido, el cual ha sido destacado por organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ahora bien, a lo largo de esta década que lleva el proceso de nacionalización, la gobernanza energética boliviana sigue conservando una orientación a corto plazo, a pesar que discursivamente sus resultados son presentados de manera más radical. Sin desconocer la importancia de los logros económicos y sociales, el Estado andino es una PEED donde, paradójicamente, el ciclo de los hidrocarburos ha fortalecido su base extractivista. La diversificación productiva, las inversiones en industrialización y cuidado medioambiental y la puesta en marcha de proyectos genuinos de inclusión social a largo plazo son los grandes desafíos que el MAS y/o las próximas administraciones deben afrontar como parte de la agenda pública nacional.

## BIBLIOGRAFIA

- ALTOMONTE, Hugo y SÁNCHEZ, Ricardo. **Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2016.
- ARZE VARGAS, Carlos. Los efectos perversos de la globalización neoliberal en Bolivia. En: CRABTREE, John, et. al. (Eds.). **Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente**. La Paz: Plural Editores, 2009, p. 263-284.
- BUITRAGO, Miguel. El significado de la llegada de Evo Morales al poder en la República de Bolivia. **Revista Iberoamericana**, Berlín, vol. 6, n. 22, 2006, p. 159-164.
- CAMPODÓNICO, Humberto. **Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL (Serie Recursos Naturales e Infraestructura), n. 78, 2004.

- ENERGÍA ARGENTINA S.A. **Contrato de compra-venta de gas natural entre ENARSA e YPFB**, 19 de octubre de 2006.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Decreto 28.701**, La Paz, 1 de mayo de 2006. Disponible en: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28701.xhtml>>. Acceso: 15 de abril de 2016.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Ley 3058**, La Paz, 17 de mayo de 2005. Disponible en: <[http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/Ley\\_3058.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/Ley_3058.pdf)>. Acceso: 15 de abril de 2016.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Memoria de la economía boliviana 2014**. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La Paz, 2015.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Plan Nacional de Desarrollo**, 2006. La Paz.
- FONTAINE, Guillaume y PUYANA, Alicia (Coords.). La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas. En: **La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina**. Quito: FLACSO, 2008, p.11-32.
- GORDON, Gretchen y LUOMA, Aaron. Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies. En: SHULTZ, Jim y CRANE DRAPER, Melissa (Eds.). **Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana**. La Paz: El Centro para la Democracia/Plural Editores, 2008, p. 87-130.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. **Cifras del comercio exterior boliviano 2015**, año 24, n. 239, Santa Cruz, 2016. Disponible en: <<http://ibce.org.bo/images/publicaciones/ce-239-Cifras-Comercio-Exterior-Bolivia-2015.pdf>>. Acceso: 15 de junio de 2016.
- MEDINACELI MONRROY, Mauricio. Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América Latina- 2010, OLADE, 2010. Disponible en: <<http://www.olade.org/sites/default/files/publicaciones/LibroContratosPetroleros.pdf>>. Acceso: 13 de julio de 2016.
- MOLERO SIMARRO, Ricardo, et. al. La inversión extranjera directa en el sector hidrocarburífero boliviano: comparación entre marcos regulatorios (1996-2009). **Revista de Economía Mundial**, Huelva, n. 30, 2012, p. 157-184.
- MORALES AYMA, Evo. **Discurso del Sr. Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia**, Sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 19 de septiembre de 2006. Disponible en: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/527/40/PDF/N0652740.pdf?OpenElement>>. Acceso: 1 de julio de 2016.
- MORALES AYMA, Evo. **Discurso del Sr. Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia**, Sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2007. Disponible en: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/517/14/PDF/N0751714.pdf?OpenElement>>. Acceso: 1 de julio de 2016.
- MORALES, Juan Antonio. La economía boliviana de los últimos cincuenta años: reflexiones sobre el desarrollo de largo plazo. **Revista Ciencia y Cultura**, n. 33, 2014, p. 107-135.
- MOREIRA, Carlos, RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos. **La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2008.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Pequeñas economías en desarrollo: características y vulnerabilidad. En: **Selección de temas relaciones con las negociaciones de la OMC sobre agricultura**, Roma, 2002, p. 262-276. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-y3733s.pdf>>. Acceso: 13 de enero de 2016.

- PROGRAMA DE GOBIERNO MAS-IPSP. Por una Bolivia digna, soberana y productiva para Vivir Bien. La Paz, 2005. Disponible en: <[http://www.archivochile.com/Portada/bol\\_elecciones05/bolecciones0009.pdf](http://www.archivochile.com/Portada/bol_elecciones05/bolecciones0009.pdf)>. Acceso: 1 de julio de 2016.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. **Câmara dos Deputados, Discursos e Notas Taquigráficas**, 6 de diciembre de 2006. Disponible en: <<http://www.camara.leg.br>>. Acceso: 13 de mayo de 2016.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS. **Diagnósticos sectoriales**. Minería, 2015. Disponible en: <[http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/diagnosticos/diagnostico2015/TOMO%20%20III%20-%20SECTOR%20MINERIA](http://www.udape.gob.bo/portales_html/diagnosticos/diagnostico2015/TOMO%20%20III%20-%20SECTOR%20MINERIA)>. Acceso: 15 de junio de 2016.
- URIOSTE FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Miguel. Inmolación forzada. En: MESA GISBERT, Carlos (Coord.). **Un gobierno de ciudadanos (2003-2005)**. La Paz: Plural Editores/Fundación Comunidad, 2008, p. 255-270.
- VARGAS SUÁREZ, Rosío. La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma. Revista **Latinoamérica**, México, n. 49, 2009, p. 11-34.
- VILLEGAS QUIROGA, Carlos. **Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios** (3° ed.). La Paz: CIDES-UMSA/CEDLA/FOBOMADE/DIAKONIA/Plural Editores, 2004.
- WANDERLEY, Fernanda. The Economy of the Extractive Industries. Poverty and Social Equality. **ReVista. Harvard Review of Latin America**, David Rockefeller Center for Latin American Studies, v. XI, n. 1, 2011, p. 51-53.
- YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS. **Informe mensual. Diciembre 2001**, La Paz. Disponible en: <[http://www.ypfb.gob.bo/informe\\_mensual\\_actividades/282919.pdf](http://www.ypfb.gob.bo/informe_mensual_actividades/282919.pdf)>. Acceso: 13 de marzo de 2016.
- ZEGADA CLAURE, María Teresa. Sorpresas en la elección: MAS, NFR, MNR y ADN. En: **Opiniones y análisis. Elecciones presidenciales 2002**. La Paz: Fundación Hanns Seidel/Fundemos, 2002, p. 47-84.

*Recebido em 27 de julho de 2016.*

*Aprovado em 19 de setembro de 2016.*

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la gobernanza energética de Bolivia a diez años de la nacionalización de los hidrocarburos, decretada por Evo Morales en 2006. Se utilizan fuentes documentales y estadísticas para examinar las implicancias, los cambios y desafíos pendientes de esta medida.

**Palabras-clave:** gobernanza energética, Bolivia, hidrocarburos;

## ABSTRACT

This paper analyzes the process of energy governance ten years after the nationalization of hydrocarbons in Bolivia, decreed by Evo Morales in 2006. The research uses documental and statistics sources to examine its consequences, the changes and the pending challenges.

**Key-words:** energy governance, Bolivia, hydrocarbons;