



Dra. Teresa Rescala Nemtala
RECTORA

Ing. Carlos España
VICERRECTOR

Mcs. Ivonne Farah H.
Directora CIDES

Calle 3 N° 515 Obrajes y
Av. 14 de septiembre N° 4913, esquina calle 3
Telf/Fax: 591-2- 2786169 / 591-2-2784207
591-2-2782361 / 591-2-2785071
Información general: cides@entelnet.bo
<http://www.cides.edu.bo/>

Umbrales No. 20

Sociedades Inflamables: hidrocarburos, política y sociedad

La Revista “Umbrales” es una publicación semestral del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, unidad dependiente del Vicerrectorado de la Universidad Mayor de San Andrés. Tiene como misión contribuir al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político, al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Umbrales No. 20: Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA Abril, 2010

Esta revista ha sido posible gracias al apoyo del Research Council of Norway y Center Michelsen Institute, Bergen-Norway.

Consejo editorial:

– Ivonne Farah Henrich, MsC. En Ciencias Sociales por FLACSO, México. Directora del CIDES-UMSA.

– Fernanda Wanderley, PhD. en Sociología por Columbia University, New York. Coordinadora de Investigación, CIDES-UMSA.

– Maya Aguiliz Iburgüen, Doctora en Sociología por la UNAM. Docente-investigadora de la UNAM, México.

– Moira Zuazo Oblitas, Doctora en Ciencias Políticas, Alemania. Investigadora de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia

Responsables de la publicación: Fernanda Wanderley, Leila Mokrani y John A. Mc Neish

Cuidado de edición: Cecilia Salazar

Fotografía portada e interiores: Owen Logan (Proyecto fotográfico Sociedades Inflamables)

© CIDES-UMSA, 2010-10-03

Primera edición: abril de 2010

D.L.: 4-3-24-10

ISSN 1994-4543

Umbrales (La Paz)

ISSN 1994-9987

Umbrales (La Paz. En línea)

Producción: Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutierrez

Tel. 2411018 / Casilla 5097 / La Paz-Bolivia

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Introducción: hidrocarburos, política y sociedad <i>Fernanda Wanderley</i>	7
---	---

Tema central: Bolivia

Reformas de última década en el sector de hidrocarburos en Bolivia: esquemas de apropiación y reproducción de la renta <i>Leila Mokrani</i>	23
---	----

La capitalización de los hidrocarburos y la modernidad: un análisis de las ideas subyacentes al modelo de gestión y de sus críticas <i>Alice Soares Guimarães</i>	71
---	----

Rediseñando el Estado: un análisis a partir de la política hidrocarburífera en Bolivia <i>Isabella M. Radbuber</i>	105
--	-----

Extracción, territorio e inequidades: el gas en el chaco boliviano <i>Denise Humphreys Bebbington / Anthony J. Bebbington</i>	127
--	-----

La soberanía en los tiempos del gas: territorialidades y tácticas en el sureste boliviano <i>Bret Gustafson</i>	161
---	-----

Sobre maldiciones y demonios: Hidrocarburos y soberanía en una Tarija autónoma <i>John - Andrew McNeish</i>	189
Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera <i>Mauricio Medinaceli y Leila Mokrani</i>	223

Aportes: Experiencias internacionales

Petróleo en el mar del Norte, el Estado y las trayectorias de desarrollo en el Reino Unido y Noruega <i>Andy Cumbers</i>	267
La nueva extracción: ¿se reescribe la ecología política de los Andes? <i>Anthony Bebbington</i>	285
Volatilidad y mediación en diferentes campos petroleros: Las arenas bituminosas y el delta de níger como lugares en controversia <i>Anna Zalik</i>	307

Reseñas

El mito del eterno retorno: Acerca de <i>El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales</i> de Fernando Molina <i>Henry Oporto</i>	337
Acerca de: <i>Gas y política: una geología explosiva</i> de Carlos Miranda Pacheco y Javier Aliaga <i>Carlos Toranzo Roca</i>	345

Introducción: hidrocarburos, política y sociedad

*Fernanda Wanderley**

El debate sobre la relación entre recursos naturales y desarrollo económico es tan antiguo como inconcluso. Hasta los años 80 se pregonaba que la abundancia de recursos naturales era un factor positivo para el desarrollo. Walter Rostow (1961), importante teórico sobre el desarrollo, argumentaba que la disponibilidad de recursos naturales facilitarían el proceso de industrialización como ocurrió en Australia, Estados Unidos e Inglaterra. Economistas como Bela Balassa (1980) y Anne Krueger (1980) desarrollaron argumentos en la misma línea, silenciando las lecturas sobre los problemas estructurales que enfrentan los países cuyo crecimiento se sostenía sobre la exportación de recursos naturales (Singer, 1950; Prebisch, 1950; Furtado, 1963; Cardoso y Faletto, 1979).

Contrariando esta visión, una importante literatura viene acumulando evidencias y argumentos sobre la relación inversa entre, por un lado, abundancia de recursos naturales y, por el otro, crecimiento económico, consolidación democrática, disminución de la pobreza y desigualdad social (Humphreys, Sachs y Stiglitz, 2007; Acosta, 2009). En lugar de concretizarse las expectativas de prosperidad económica y social, el descubrimiento de

* Doctora en Sociología por la Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York. Coordinadora de Investigación y docente-investigadora del CIDES-UMSA. Coordinadora del Proyecto “Sociedades Inflamables: el caso boliviano”.

petróleo y gas se mostró fuertemente correlacionado con bajo crecimiento económico, altas tasas de pobreza, desnutrición, analfabetismo infantil, corrupción, autoritarismo y endeudamiento. Estas evidencias llevaron a la caracterización de muchos países exportadores de petróleo y gas como víctimas de la “maldición de los recursos naturales” (“resource curse”) y de la “paradoja de la bonanza” (“paradox of plenty”).

Pese a estas evidencias, se observa grandes variaciones de resultados entre los países ricos en recursos naturales; algunos tuvieron resultados mucho mejores que otros en términos de crecimiento y desarrollo económico de largo plazo. De la misma manera se constata diferencias importantes en términos de bienestar social y otras variables políticas entre los países con abundantes recursos naturales. La variación de los efectos de la dotación de los recursos naturales sobre la calidad de vida de los ciudadanos también es grande al interior de ellos. Diversos marcos teóricos y metodológicos abordan estas paradojas y proponen recomendaciones de políticas para gestionar los recursos naturales y prevenir los problemas recurrentes que enfrentan la mayoría de los países ricos en recursos naturales (Rosser, 2006). En el transcurso de todo este amplio debate, lo único indiscutible es que las preguntas sobre las condiciones que determinan las ventajas o desventajas de los recursos naturales para el desarrollo socio-económico y político siguen sin respuestas conclusivas.

Una nueva generación de estudios aboga por explicaciones que incorporen el rol de las fuerzas sociales y políticas en la construcción de las trayectorias de desarrollo de los países con abundantes recursos naturales (Watts, 1996; Schrank, 2004; Snyder y Bhavnani, 2005). Reclaman la inclusión del tema de la legitimidad (factibilidad) política y los costos medio ambientales, en articulación con las cuestiones de eficacia y eficiencia económica y con los temas de equidad y derechos ciudadanos para explicar las divergentes experiencias de los países ricos en recursos naturales. Estos estudios proponen que la comprensión de los factores históricos y sociales, que intermedian la disponibilidad de recursos naturales y los resultados sociales, económicos y políticos, es fundamental para fortalecer las esferas públicas de construcción de acuerdos colectivos sobre cómo gobernar el petróleo y el gas natural.

El presente número de la Revista Umbrales se inscribe en estas preocupaciones y aproximaciones. Reúne trabajos que abordan los procesos de formulación e implementación de las políticas hidrocarburíferas como parte de entramados de relaciones sociales, simbólicas y económicas que escenifican continuas disputas de poder, legitimidad y control de recursos. La atención se vuelca hacia las configuraciones socio-políticas, los significados de soberanía y los debates sobre modelos de desarrollo; procesos que articulan la gestión hidrocarburífera con la continua configuración de los Estados nacionales, con las culturas políticas, los imaginarios colectivos y las estrategias de participación en el espacio público. Se pone en primera plana las tensiones entre agendas, intereses y visiones, las pugnas entre actores en condiciones asimétricas de poder y las trayectorias de construcción de esferas públicas en las que se truncan o se definen acuerdos más o menos estables y factibles sobre las políticas de los recursos naturales.

La mayoría de los artículos reunidos en la presente publicación son resultado del proyecto de Investigación “Sociedades Inflamables” en el que participan investigadores de diferentes universidades que estudian el desarrollo de las industrias de hidrocarburos en países ricos en petróleo y gas natural desde la triangulación Estado, Sociedad y Economía. (www.cmi.no/flammable-societies). En el marco del proyecto Sociedades Inflamables, auspiciado por Chr. Michelsen Institute y coordinado por la Universidad de Bergen-Noruega en asociación con el CIDES-UMSA, los trabajos que publicamos en esta oportunidad se beneficiaron de dos espacios de reflexión en el año 2009: el “Seminario Internacional Sociedades Inflamables – el rol de la Industria del gas y del petróleo en la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad social” realizado en la ciudad de La Paz y la mesa “Realidades y Alternativas Económicas” en la 5ª Conferencia de la Asociación de Estudios Bolivianos realizado en la ciudad de Sucre.

En el tema central de la revista, siete artículos discuten la relación entre el desarrollo de la industria de hidrocarburos, la construcción estatal y las dinámicas políticas y sociales en Bolivia. Cada uno de los trabajos analiza cuestiones específicas de la experiencia boliviana de los últimos 15 años desde perspectivas teóricas y entradas metodológicas diversas. El conjunto de los artículos nos invita a reflexionar sobre la complejidad de los dilemas

actuales de la gestión hidrocarburífera y a articular las tensiones que enfrenta el nuevo modelo de desarrollo “extractivista-plurinacionalista” en nuestro país.

El primer artículo, a cargo de Leila Mokrani, ofrece una revisión de los cambios en las políticas hidrocarburíferas en los últimos 15 años, destacando los elementos que han caracterizado el tránsito entre lineamientos extremos de políticas. Analiza los resultados opuestos de la reforma liberal de 1996 y la reforma estatista de 2006 en términos de flujos de inversión y recaudación tributaria. Mientras la primera reforma logró resultados significativos en términos de inversión para la consolidación del sector energético, la segunda reforma logró recaudaciones tributarias sin precedentes históricos en el país pero abrió una fase de estancamiento en las inversiones. La autora alerta sobre los riesgos presentes para la consolidación del sector y la reproducción de la renta y, consecuentemente, la sostenibilidad de las políticas redistributivas y la autosuficiencia energética. Más allá de la evaluación de los resultados objetivos de los esquemas aplicados, Mokrani nos invita a reflexionar sobre nuestra permanente situación de cambio en las reglas de gestión sectorial, la tendencia histórica de repetir ciclos de políticas que se habían agotado por sus propias limitaciones y la necesidad de aprender de nuestra rica experiencia sectorial para consolidar un modelo de gestión propio, que se sostenga sobre las condiciones técnicas y económicas de la industria de nuestro país y la lectura adecuada del mandato social.

El segundo artículo de Alice Guimaraes complementa la investigación de Mokrani con una lectura de las tramas sociales y simbólicas en que se inscribió la primera reforma liberal del sector de los hidrocarburos en 1996. A través de la reconstrucción del debate público en los medios de comunicación, la autora identifica las ideas, percepciones, significados y valores que subyacían e informaban a los defensores y críticos de la capitalización de la empresa petrolera; trayectoria que, diez años después, culminó en la segunda reforma de corte estatista. Guimaraes muestra cómo la discusión pública sobre la gestión hidrocarburífera y, más específicamente, el futuro de la empresa estatal petrolera boliviana, dividió la nación en dos grandes grupos, ambos asegurando la defensa de los intereses nacionales. Se constata 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 por un debate más ideológico sobre los modelos de Estado, Sociedad y Economía en el marco de visiones contrapuestas de modernización y soberanía. Esta lectura nos permite comprender cómo los cambios de las políticas hidrocarburíferas en Bolivia se dieron a partir de una compleja trama de intereses, percepciones y objetivos que se vincularon a la recuperación de la memoria social de diferentes horizontes históricos y su proyección a temáticas más amplias sobre el Desarrollo.

El tercer artículo, de autoría de Isabella M. Radhuber, propone analizar el proceso actual de construcción estatal boliviana desde un enfoque teórico que subraya la dimensión relacional del Estado en tanto materialización de correlaciones de fuerza y órdenes simbólicos, donde la política pública y los aparatos estatales se configuran desde contradicciones sociales y sus contenciones. La autora explora la relación entre los cambios en la correlación de fuerzas sociales y sus imaginarios en la última década, el actual concepto de desarrollo y las iniciativas económicas y sociales que resultan de estas conceptualizaciones. Enfatiza la centralidad de los recursos naturales en la organización del Estado boliviano y en el nuevo marco de acción socio-político. A través de la descripción de los flujos financieros y de las políticas económicas y sociales, Radhuber defiende que el actual gobierno se orienta hacia la democratización económica en articulación con un proceso más amplio de democratización social y política. El artículo concluye con consideraciones sobre los desafíos que enfrenta el nuevo modelo económico e indaga sobre el alcance que tendrá el Estado en el fomento de un modelo económico plural y social-comunitario. Pondera el riesgo de que las formas económicas alternativas queden subordinadas a los ingresos del Estado y a la renta de los recursos naturales, los cuales surgen de una lógica económica capitalista y son generados en el marco de iniciativas propias del capitalismo de Estado.

El cuarto artículo de Denise H. Bebbington y Anthony J. Bebbington nos invita a analizar las tensiones actuales entre las lógicas territoriales de los proyectos indígenas y la lógica política del nuevo Estado boliviano. Discute las paradojas que enfrenta el nuevo Estado para responder a los

diferentes compromisos asumidos con los sectores y grupos sociales. La expansión de las industrias extractivas para financiar los nuevos programas sociales dirigidos a reducir la desigualdad en la distribución del gasto público, el ingreso interpersonal y a compensar los desequilibrios geográficos y políticos, conllevan procesos que, paradójicamente, reproducen formas más tradicionales de desigualdad e inequidad, al mismo tiempo que producen nuevas dimensiones de las mismas. Los autores analizan cómo la estrategia de territorialización del Estado central asociada al gas natural va a contracorriente de los proyectos de territorialización locales de los pueblos indígenas, específicamente del pueblo indígena Weenhayek del Chaco de Tarija. Los autores concluyen que pese a que los diferentes procesos de movilización social presentes en la sociedad boliviana han podido contrarrestar las inequidades que los afectan, estos procesos de movilización social no han convergido a la creación de una esfera pública en la que los actores involucrados puedan transitar hacia un acuerdo relativamente estable respecto a lo que ellos, en términos colectivos, consideran justo para gobernar el gas.

El quinto artículo de Bret Gustafson, en una línea de reflexión similar al trabajo anterior, realiza un recuento de los conflictos sobre la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Guaraní de Alto Parapetí durante el primer gobierno de Evo Morales, poniendo en cuestión las relaciones emergentes entre gas, los significados de soberanía, el Estado y los proyectos territoriales indígenas. El autor argumenta que los conflictos en Alto Parapetí escenifican dos momentos de transformación de soberanía: el primero, con el desmantelamiento parcial de los poderes locales (hacendados y sus redes) mediante la movilización de cuerpos indígenas resignificados como ciudadanos sacrificables y, el segundo, con la movilización de colectividades e imaginarios indígenas que, frente a la violencia colonial del pasado y del presente, buscan articular nuevas visiones territoriales al proyecto de refundar la soberanía (pluri) nacional. La presencia de un megacampo de gas natural (Incahuasi) en esta región genera nuevas tensiones éticas y políticas entre el esfuerzo estatal de construir soberanía hegemónica y los esfuerzos de los movimientos de defender diversos proyectos de gestión territorial. El modelo extractivista-plurinacionalista enfrenta nuevas cuestiones éticas

y políticas: ¿Cómo se articulan las presiones extractivistas con los proyectos históricos de los pueblos indígenas?; ¿Será que el gas viabiliza nuevas soberanías que rompen los esquemas del colonialismo? O ¿El caso Parapetí fue solamente una táctica para consolidar la hegemonía estatal y entablar un intercambio desigual entre el Estado y el pueblo Guaraní, para luego dar paso a una situación donde el gas es el soberano absoluto?

El sexto artículo de John McNeish analiza las dinámicas políticas alrededor de los recursos naturales en el Departamento de Tarija y argumenta que estos proveen señales importantes sobre los vínculos existentes entre las políticas de autonomía y las políticas de recursos dentro de la región. El estudio etnográfico de las protestas y bloqueos durante 2009 resalta aspectos importantes e ignorados sobre las dinámicas alrededor de los recursos en Tarija, los cuales sirven para una reflexión más amplia sobre las políticas de los recursos naturales. El autor argumenta que las protestas no son solamente motivadas por una racionalidad económica orientada a aumentar los ingresos y los estándares materiales. Además del deseo de adquirir más, las protestas se fundan sobre identidades regionales y sociales y se alimentan de sentidos cambiantes y disputados de soberanía. El trabajo concluye que para encontrar soluciones a largo plazo para los conflictos en torno a los recursos, es necesario considerar las ideas contrastantes sobre soberanía que están asociadas a los recursos naturales.

El séptimo artículo de Leila Mokrani y Mauricio Medinaceli realiza una evaluación de dos instrumentos de protección social en actual aplicación –el Bono Dignidad y el Bono Juancito Pinto– los cuales constituyen instrumentos de transferencia monetaria directa que son financiados a través de la renta generada por la explotación de hidrocarburos. El artículo propone dos preguntas: ¿Estas contribuciones incorporan en su estructuración mecanismos idóneos para llegar a la población objetivo y para la consecución de resultados que se esperan de su aplicación?, y ¿Cuál es el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza, de este tipo de bonos, tomando en cuenta que su financiamiento depende, casi directamente, de los precios del petróleo? El estudio concluye que las familias más pobres incorporan una cantidad más que proporcional del monto total del Bono Juancito Pinto mientras la progresividad es más moderada en el caso del Bono Dignidad.

También se ha evidenciado que la entrega del Bono Juancito Pinto incrementa la probabilidad de asistencia de los niños(as) a la unidad educativa, paralelamente a la importancia de otras variables socio-económicas. El estudio recomienda el perfeccionamiento de los mecanismos de transferencia como la evaluación de los criterios de focalización, la determinación de los montos de transferencia para la permanencia escolar, la reducción del trabajo infantil y la inclusión de parámetros específicos para el control de condicionamientos.

En la sesión de aportes de la Revista, se publican estudios comparativos de experiencias internacionales de países exportadores de petróleo y gas. Los artículos discuten las trayectorias diversas de desarrollo, los diferentes roles que juegan los Estados nacionales, las iniciativas de los actores económicos y sociales en la construcción de institucionalidades para la gestión de los recursos naturales y los desafíos futuros que imponen la industria hidrocarburífera en los procesos de integración global.

El artículo de Andrew Cumbers investiga, comparativamente, la relación entre la gestión de la industria petrolera en el Mar del Norte y las trayectorias de desarrollo recorridas por el Reino Unido y Noruega. El estudio muestra que, en ambos países, el Estado ha cumplido roles activos, aunque diferentes, en el desarrollo de sus respectivas industrias petroleras: mientras el Reino Unido siguió un camino más orientado al libre mercado, en el cual el Estado articuló un ambiente más favorable a las empresas y corporaciones multinacionales, la vía noruega ha favorecido el desarrollo de su naciente industria petrolera con medidas que condujeron a una mayor diversificación productiva y la descentralización regional de la industria. Además de la tipificación de los dos modelos de intervención estatal y sus resultados en términos de desarrollo, el artículo explica cómo las diferentes estrategias estatales reflejan los equilibrios diversos de relaciones de poder entre intereses en competencia que conforman los dos Estados nacionales.

El artículo de Anthony Bebbington realiza un análisis comparativo de las políticas recientes de expansión de las industrias extractivas de tres países andinos: Perú, Ecuador y Bolivia. Muestra que, no obstante las diferencias entre los proyectos políticos de los gobiernos actuales, sus políticas frente al

sector extractivo revelan convergencias. En todos ellos, el sector extractivo genera los recursos necesarios para financiar políticas sociales y de reducción de la pobreza; ha habido crecientes niveles de descontento frente a la expansión extractiva; y, en las respuestas gubernamentales, los intereses nacionales priman sobre los intereses locales. Bebbington analiza la tendencia común en los tres países hacia discursos gubernamentales que deslegitiman los actores locales y organizaciones de la sociedad civil que cuestionan la expansión del sector extractivo. Discute además que, pese a las diferencias propuestas relacionadas a la propiedad de la industria extractiva (más estatista en Bolivia y Ecuador y más privada en Perú), las implicaciones ambientales y sociales de la extracción son mucho menos variables. Advierte que los gobiernos de Bolivia y Ecuador están igualmente predispuestos a permitir la expansión de sus actividades extractivas en zonas de ecología frágil y protegida y a vulnerar los derechos de los pueblos indígenas que residen en los territorios de industrias extractivas a una consulta libre e informada y mucho menos su consentimiento completo. El artículo pone sobre la mesa los peligros de la expansión extractiva para la consolidación democrática y los desafíos futuros en términos de construcción de institucionalidad para la regulación ambiental y el respeto de los derechos de las poblaciones locales.

El artículo de Anna Zalík analiza los conflictos por la extracción de petróleo en dos campos petroleros –las arenas bituminosas de Alberta en Canadá y el Delta de Níger en Nigeria–. Más específicamente propone una lectura sobre los programas de asuntos públicos de las empresas petroleras, también conocidos como la “licencia social para operar”, como una extensión de los procesos de gobernanza social industrial y autorregulación corporativa. El texto explora las estrategias de mediación entre la industria petrolera y las comunidades en dos campos petroleros que, por su carácter de enclave territorial y aislamiento de los grandes centros urbanos, configuran disputas socio-territoriales claramente “localizadas”, pero con resonancia globalizada. En este sentido, discute la globalización de las estrategias de gobernanza de la industria del petróleo y gas, por un lado, y las estrategias de resistencia popular al capitalismo extractivo, por el otro.

En los últimos años, la reflexión nacional sobre la gestión del gas natural generó una importante colección de publicaciones que viene alimentando

el debate público nacional. El presente número de la Revista UMBRALES publica dos reseñas de libros recientes: *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales* de Fernando Molina, a cargo de Henry Oporto y, *Gas y política. Una geopolítica explosiva* de Carlos Miranda Pacheco y Javier Aliaga Lordeman, a cargo de Carlos Toranzo.

A propósito de la lectura del libro de Fernando Molina, Oporto reflexiona sobre el momento político actual que, según el autor, confirma la vigencia del “mito del eterno retorno” en la historia boliviana: la vuelta recurrente de la idealización del pasado, la tradición política revolucionaria y la estadolatría. El libro de Molina plantea la tesis de la existencia de otro mito constitutivo de la sociedad boliviana: la fetichización de los recursos naturales y la dimensión sobrenatural que estos adquieren en el imaginario social y que hace que sean objeto de adoración colectiva. El libro aborda las raíces simbólicas del nacionalismo rentista en Bolivia e ilumina las razones del masivo apoyo popular a la política de nacionalización del gobierno de Evo Morales.

El libro de Carlos Miranda y Javier Aliaga, reúne dos artículos: el primero analiza las relaciones del gas y la política y el gas como partero de una geopolítica explosiva; el segundo trabaja la relación entre Estado rentista, desarrollo económico y régimen político. En relación al primer artículo, Toranzo nos invita a leer la fascinante historia política-energética que desarrolla uno de los más importantes especialistas del tema en Bolivia. En medio de la amplitud y profundidad del análisis internacional y nacional de la política energética, Miranda reconstruye los procesos políticos que resultaron en la apertura de los mercados de Argentina y Brasil para Bolivia y, posteriormente, la pérdida de la oportunidad de concretizar el proyecto de conversión de Bolivia en el centro energético de la región. El segundo artículo de Aliaga, analiza la política de los años del boom, antes y después de la elección de Morales, y puntualiza cómo en esta última fase resurgieron las prácticas políticas rentistas, clientelares y corporativas. Ubica muy bien al Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos como renta asignada y como terreno práctico de lucha por las rentas y no de la discusión sobre la industrialización del país o de la modernización del sector hidrocarburos. El autor abre la discusión sobre cómo gobiernos basados en excedentes

gasíferos pueden tornarse autoritarios y tener dificultad para hallar soluciones concertadas con grupos opositores, no sólo en la distribución de la renta, sino en otras áreas políticas.

El conjunto de los artículos reunidos en la presente publicación, propone importantes cuestiones para la agenda futura de investigación y del debate público. Reafirma que la gestión de los hidrocarburos está en el centro de los desafíos que enfrenta la construcción del nuevo modelo de desarrollo en Bolivia y de políticas coherentes que conduzcan al cumplimiento de las expectativas de crecimiento sostenible de la riqueza, el incremento sustantivo del bienestar social (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 responsable con la naturaleza.

También nos dejan el mensaje de que el nuevo desafío del proceso de cambio es la construcción de institucionalidades sociales y políticas que posibiliten el debate público plural, informado y libre y la emergencia de nuevas prácticas de negociación con el destierro de los mecanismos de cooptación y corrupción. Reclaman la consideración seria y pragmática, por parte de las autoridades e instancias responsables de la formulación e implementación de las políticas públicas, de los diversos modelos de desarrollo y de administración territorial que se están gestando en diferentes espacios de la sociedad civil.

Lo que está en cuestión es la profundización democrática y el tránsito hacia acuerdos colectivos relativamente estables, los cuales dependen de innovaciones institucionales con capacidad de gestionar (y no suprimir) las tensiones y disputas entre agendas, intereses y perspectivas y conducir las discusiones y negociaciones hacia la consolidación de nociones y principios colectivos que transformen nuestra cultura política rentista, prebendal y clientelar. Este cuerpo de estudios nos invita a asumir, con humildad y urgencia, el hecho de que mucho queda por hacer en la pavimentación de los caminos hacia la superación de la “maldición de los recursos naturales”.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto
2009 *La maldición de la abundancia*. Quito, Abya Yala.
- BALASSA, Bela
1980 *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*. Princeton, Princeton University
- CARDOSO, Fernando y ENZO FALETO
1979 *Dependency and development*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- FURTADO, Celso
1963 *The Economic Growth of Brazil*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- HUMPREYS, Macartan, JEFFREY D. SACHS y JOSEPH E. STIGLITZ,
2007 *Escaping the Resource Curse*. New York, Columbia University Press.
- KRUEGER, Anne
1980 "Trade Policy as an Input to Development". *American Economic Review* 70, 2
- MIRANDA PACHECO, Carlos y ALIAGA LORDEMAN, Javier
2009 *Gas y política. Una geopolítica explosiva*. La Paz, Friedrich Ebert Stiftung.
- MOLINA, Fernando
2009 *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*. La Paz, Pulso.
- PREBISCH, Raúl
1950 *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Lake Success, New York, Naciones Unidas.
- ROSSER, Andrew
2006 "The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey", Working Paper n. 268, Institute of Development Studies, Brighton, University of Sussex.
- ROSTOW, Walter
1961 *The stages of Economic Growth: A non-communist Manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHRANK, Andrew
2004 *Reconsidering the "resource curse": sociological analysis versus ecological determinism*. New Haven, Departamento de Sociología, Yale University.

SINGER , Hans

1950 “The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries” en *The American Economic Review* 40, 2, documento de la 62° Encuentro Annual de la Asociación Americana de Economía.

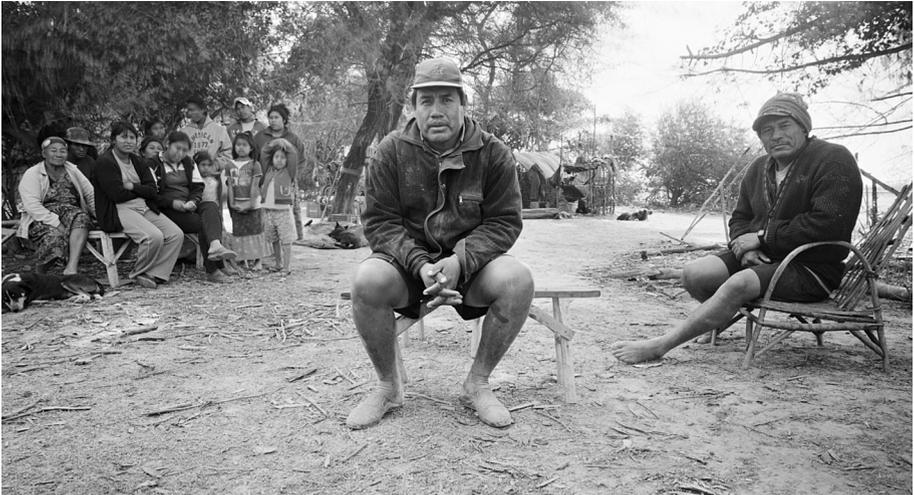
SNYDER, Richard y Ravi BHAVNANI

2005 “Diamonds, Blood and Taxes: A Revenue-Centred Framework for Explaining Political Order” en *Journal of Conflict Resolution* 49, 4.

WATTS, Michael

1996 “Debate: Is Robin Hood politics possible? – Populism, capitalism and the Political Economy of Autonomy” en *Review of International Political Economy* 3:1.

Tema central: Bolivia



Moisés Piranda, Capitán Grande del Pueblo Weenayek, Gran Chaco Bolivia

O. Logan

Reformas de última década en el sector de hidrocarburos en Bolivia: esquemas de apropiación y reproducción de la renta

*Leila Mokrani**

Resumen

El repaso de las reformas en materia de política hidrocarburífera en Bolivia, durante la última década, evidencian una permanente situación de cambio en la reglas de gestión sectorial, que con la reciente promulgación de la nueva Constitución Política del Estado –en enero de 2009 – quedan aún en proceso de clarificación y configuración.

Este esquema de reformas, se sustenta en sistemas de gestión opuestos: el primero, en 1996, de claras bases liberales, que fue seguido a partir del año 2005 por un proceso de cambios en la orientación política que derivó, finalmente, en un modelo de gestión estatal.

En este contexto, este trabajo destacará los elementos que han caracterizado este proceso, a objeto de lograr una comprensión de las bases que lo sustentan, así como de los impactos en la estructura de funcionamiento sectorial y las políticas de inversión necesarias para el desarrollo de esta actividad productiva. Particularmente, se abordará la temática relacionada con la generación de Renta y los mecanismos definidos a nivel de políticas para su reproducción.

* Economista, graduada en la Universidad Autónoma Metropolitana de México. Cursó una maestría en Gestión Pública y programas de postgrado internacional en gestión económica en el sector de hidrocarburos. Docente-investigadora del CIDES-UMSA. Este trabajo fue producido en el marco del Proyecto “Sociedades Inflamables: el caso boliviano”, llevado a cabo por el CIDES-UMSA, en convenio con la Universidad de Bergen, Noruega.

Abstract

The overview of the reforms concerning hydrocarbon policies in Bolivia during the last decade reveals a permanent situation of change, in reference to the rules in management sectors. These still remain in the process of clarification and configuration within the new Constitution which was promulgated in January 2009.

This scheme of reforms is based on opposite administration systems: the first one in 1996 had clear liberal foundations, and it was followed by a reform process in 2005, that finally lead to a model of state administration.

Within this framework, this paper will underline the elements which have characterized this process, with the aim of comprehending the bases that support it. The impact results in the functioning structure of sectors and the necessary investment policies for the development of productive activities, will also be considered. There will be a particular emphasis to issues concerning rent generation, as well as the defined policy mechanisms.

Introducción

Si algo caracteriza la entrada al Siglo XXI es la crisis de paradigmas y la profundización de un debate centrado en la puesta en cuestión de los modelos de desarrollo que inspiraron las políticas públicas en el siglo pasado. En definitiva, el discurso actual en sus diferentes esferas, no deja de destacar la gran limitación de la aplicación histórica de fórmulas basadas en las teorías tradicionales del desarrollo, como respuesta unívoca hacia la solución de los problemas estructurales de la región.

Las teorías tradicionales se han manifestado en Latinoamérica en un proceso de definición de políticas, reformas y contrarreformas sustentadas en posiciones antagónicas respecto al rol del Estado y el mercado. Serán, en este contexto, el estatismo, Estado de bienestar, liberalismo o neoliberalismo, según el momento histórico y la tendencia de la política internacional, las que determinen las recetas para trazar el camino al desarrollo y como fin último al “bien común”.

En este contexto, los modelos de industrialización de los años 50’s y de Estado empresario en auge en los 70’s, se agotaron por su insostenibilidad económica, acompañados de una crisis marcada por altos niveles de inflación, déficit en las finanzas públicas, bancarrota de las empresas estatales y altos

niveles de deuda. Por otro lado, el modelo de corte liberal basado en la apertura de mercado y la privatización del sector productivo, que fuera aplicado en la región a partir de los 80's, como respuesta a esta crisis económica –si bien logró resolver el comportamiento de la variables macroeconómicas– no se tradujo en la superación de los problemas de pobreza, empleo e ingreso personal y dejó en evidencia la poca legitimidad social de las políticas de privatización de sectores estratégicos, en los países donde éstas fueron ejecutadas.

Nos encontramos hoy por hoy ante un escenario en proceso de configuración sin modelos preconcebidos, que si bien no necesariamente invalida los postulados de las teorías antes referidas, las reconoce como incompletas o parciales. Este nuevo escenario exige una redefinición de políticas acorde con las realidades concretas y, con las nuevas características y dinámica de la economía y relaciones internacionales.

La lección que nos deja este proceso histórico parece ser clara: toda definición de políticas públicas –para ser sostenible– deberá demostrar factibilidad social, política y económica y, además, ofrecer condiciones objetivas de convivencia, fruto de un debate discernido, que incluya a la colectividad, y de una amplia amalgama de consensos públicos.

Ahora bien, el presente documento pretende referirse al caso boliviano, específicamente a las reformas estructurales implantadas en la última década en el sector hidrocarburífero, donde el preámbulo de acontecimientos antes anotado adquiere gran significancia y resulta ilustrativo.

El sector de los hidrocarburos en Bolivia, en la última década, ha sido objeto de dos grandes reformas estructurales sustentadas en lineamientos extremos de política: en 1996, el denominado proceso de reforma estructural del sector, sienta sus bases en una agresiva política de atracción de inversiones de corte liberal que –10 años después– será reformulada a partir de principios centrados en una gestión estatal de toda la cadena sectorial. Esta última reforma, que inicia en el año 2005 con la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos, a la fecha no ha acabado de configurarse habiendo sido sometida, en corto tiempo, a dos procesos de “profundización” o ajuste, el primero con el D.S. de Nacionalización en mayo de 2006 y, el segundo con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, mediante referéndum, en enero de 2009.

En este ámbito, este trabajo destacará los elementos que han caracterizado este proceso, a objeto de lograr una comprensión de las bases que lo sustentan, así como de los impactos de estas reformas tanto en la estructura de funcionamiento sectorial, como en las políticas de inversión necesarias para el desarrollo de esta actividad productiva. Particularmente, se abordará la temática referida a los aspectos económicos de dicho proceso, y relacionada con la generación de Renta y los mecanismos definidos a nivel de políticas para su reproducción.

Se busca, ilustrar cuáles han sido los logros y debilidades de los modelos aplicados y, las bases del debate que ha precedido la última reforma en Bolivia. No se pretende un examen de los posibles resultados de esta reforma, que aún parece estar en proceso de gestación, sino más bien brindar datos que permitan al lector extraer conclusiones propias sobre su verdadero alcance, y responderse si con ésta se ha logrado una vía o un modelo boliviano hecho a la medida de sus necesidades y de la realidad sectorial, tanto interna como internacional.¹

1. Consideraciones Iniciales: Caracterización de la Industria del gas en Bolivia y la Configuración de un Nuevo Escenario Energético

Bolivia, en lo que hace a la actividad hidrocarburífera, es un país eminentemente gasífero, con una participación de este energético en su matriz productiva de alrededor del 84%, estando el resto de la oferta compuesta básicamente de condensado y licuables asociados a su producción.

En la década de los años setenta, la industria del Gas Natural comenzó a perfilarse en Bolivia como una actividad económica dinámica, con grandes

2 Se aclara que el alcance de este trabajo no incluye la dimensión ambiental, elemento central que debe ser incorporado de manera transversal en toda política pública, y con especial énfasis en el ámbito de actividades extractivas, a objeto de procurar un desarrollo sostenible de actividad. En consecuencia la evaluación se restringe a las condiciones objetivas requeridas para el desarrollo de la actividad productiva, y a una aproximación a los elementos de legitimación social que, conforme al debate que precedió la última reforma sectorial, se hacía imperante resolver.

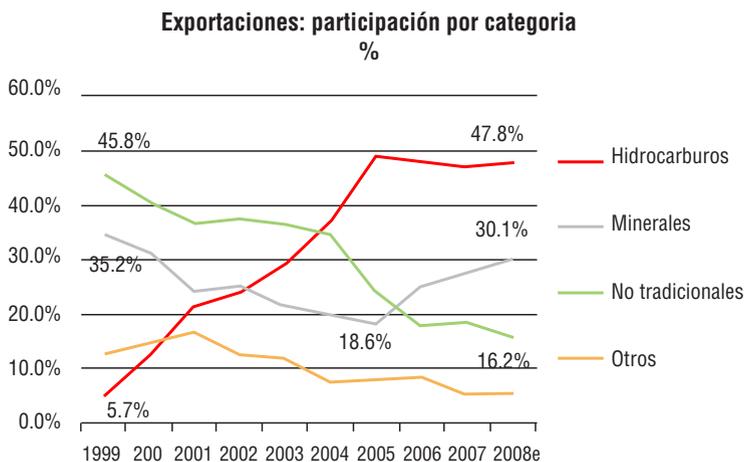
perspectivas de constituirse en importante generadora de ingresos fiscales y, en consecuencia, de atenuar el debilitamiento de las finanzas públicas resultantes de la caída de la producción de minerales y el proceso de declinación de los principales reservorios petroleros del país. Con el inicio de las exportaciones de gas natural por parte de YPFB a la República Argentina en mayo de 1972 –que habrían de mantenerse durante 27 años a un nivel promedio de 6MMm³/d– inició también un nuevo ciclo económico marcado por un mayor peso relativo de los ingresos por comercialización del gas natural y de los líquidos asociados a su producción, en la estructura económica del país.

Considerando la escasa posibilidad de ampliación de este acuerdo de compra-venta, dado que la República Argentina logró consolidarse en ese período como país productor y exportador de gas natural, y siguiendo una política de fomento de este sector, el Estado boliviano realizó largas gestiones diplomáticas y comerciales con la República Federativa de Brasil. Estas negociaciones dieron como resultado el segundo y más importante ciclo de exportación de gas natural del país, que se traduciría en un incremento en 5 veces de su oferta exportable.

De esta manera, a pesar que existir voces opositoras a este proyecto –como es natural en todo emprendimiento que involucre recursos estratégicos– y de no contar aún con las reservas requeridas para garantizar la cantidad total comprometida, en 1999 casi de manera simultánea al cierre de la ventas de la primera fase, inició el flujo de gas natural en el marco del Contrato de Compra–Venta suscrito entre YPFB y Petrobras.

La escala e importancia estratégica de este acuerdo de compra-venta junto a la reforma en la política sectorial inaugurada en 1996, a la que nos referiremos en adelante, se constituyeron en incentivo central para materializar un flujo importante de inversiones foráneas en la actividad exploratoria y de explotación hidrocarburífera. El resultado más destacado de este esquema es el haber logrado el posicionamiento de Bolivia, según certificación de reservas al 2005,³ como el país con mayores reservas de gas libre en Centro y Sud América, y el segundo después de Venezuela en gas natural. Así, Bolivia logra 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.

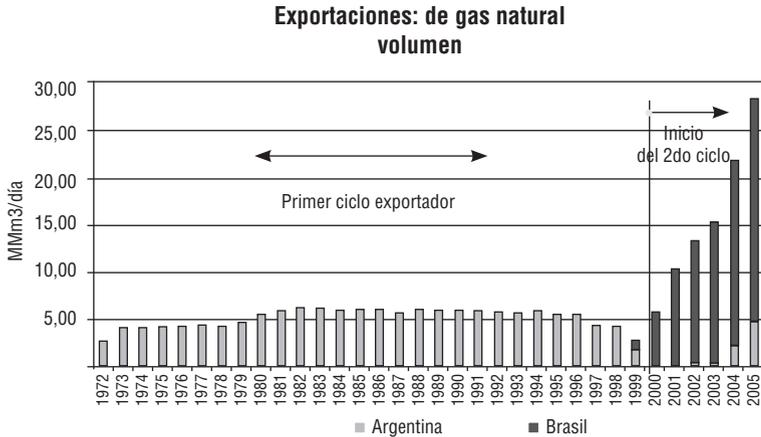
Los acontecimientos referidos dieron paso a un nuevo hito en la historia sectorial, inaugurando la denominada “era de gas en Bolivia”, y en paralelo, una fase caracterizada por una mayor dependencia de la economía nacional en la actividad extractiva y la comercialización de este recurso no renovable. El notable crecimiento de la participación de este combustible en la estructura de exportaciones, puede reflejarse en el siguiente gráfico:⁴



A efecto de establecer órdenes de magnitud respecto al creciente dinamismo que adquiere esta industria, es importante referirse a los niveles históricos de volúmenes de exportación de gas natural. Estos datos se ilustran –para el período comprendido entre 1972 al 2005– en el siguiente gráfico:

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

4 Fuente CBH, con base a información del INE y el BCB.



Nota: El mercado a la Argentina posterior a 1999, se da bajo contratos temporarios. El mercado a Brasil incluye desde 2002, volúmenes de venta a Cuiabá y BG Comgas, de alrededor de 2 MMm³d
Elaboración propia, con base a datos de YPFB

Siguiendo la cronología de eventos en el ámbito comercial, debe destacarse que Bolivia representada por YPFB, suscribió a finales de 2006 un importante contrato para el suministro de gas a la República Argentina, con volúmenes incrementales que parten de 7.7 MMm³/d a partir del 2007 llegando 27.7 MMm³/d del 2011 al 2026. Este contrato entre YPFB y ENARSA –empresa petrolera estatal de la Argentina– que prometía inaugurar un tercer ciclo exportador en la historia nacional, enfrenta en nuestros días problemas de implementación que han impedido el cumplimiento del suministro y recepción de las cantidades comprometidas. Si bien la viabilidad de este contrato depende por una parte de la canalización de flujos de inversión en la República Argentina, para la construcción de un gasoducto (GNEA) –desde la frontera con Bolivia hacia las regiones Noreste y Litoral– está, por otra parte, también condicionada a la reactivación de la capacidad productiva de Bolivia.

En este entendido, actualmente, la capacidad de producción de gas natural en Bolivia se sitúa alrededor de 43 MM mc/d, nivel alcanzado en 2005, colocando en los últimos años a nuestro país en posición deficitaria con relación a su demanda total contratada, como puede apreciarse en los siguientes indicadores.

**Demanda de Gas de exportación atendida
y oferta exportable al 2008**



Elaboración propia, datos fuente YPFB

Lo que resulta importante de destacar es que este desfavorable escenario en términos productivos coincide con el proceso de reformas sectoriales iniciadas en 2005, las mismas que en contrapartida y como resultado del cambio en la política tributaria –a la que nos referiremos en adelante– resultan en niveles sin precedentes de recaudación por gravámenes directos a la producción. Así, las recaudaciones por regalías y participaciones durante la vigencia de la Ley 1689 (1996 a mayo de 2005) llegaron a su punto más alto en 2004 situándose en alrededor de 290 MM \$us; mientras que en la gestión 2007 estos conceptos sumados a la nueva carga directa del IDH, permitieron una captación fiscal de alrededor de 1,180 MM\$us.⁵

El desequilibrio antes referido, se convierte en un objeto de estudio fundamental toda vez que podría ser indicador de que a nivel de política pública no se ha logrado una fórmula que equilibre una óptima captación de la renta económica por parte del Estado y niveles de incentivos razonables a la inversión, que de acuerdo a las especificidades de la industria hidrocarbúfera se caracteriza por ser cuantiosa en sus requerimientos financieros y de alto riesgo.

5 Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y Servicios de Impuestos Nacionales.

En esta línea, a través de los ejes temáticos que se abordarán en los siguientes puntos de este trabajo, se pretende justamente una aproximación a las fallas de política que se encuentran al origen de este problema. La esquematización de los puntos críticos de los modelos que fueron aplicados en el país durante la última década –que se ponen a consideración del lector– buscan por otra parte destacar cuales son los desafíos que enfrenta el país en aras de permitir la generación sostenida del excedente, en la que se apoyan la políticas redistributivas en actual aplicación.

2. La Reforma Estructural de 1996

El proyecto de exportación de gas natural a la República Federativa del Brasil, que como antes se anotó requería de importantes inversiones al momento de su implementación, fue auspiciado mediante la estructuración de una reforma sectorial plasmada en la promulgación de la Ley de Hidrocarburos 1689 de abril de 1996, que se caracterizaba por importantes incentivos fiscales a la inversión extranjera directa y por una orientación liberal en lo que a política de comercialización se refiere.

En este entendido, la reforma de 1996 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 del 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 citada al 2005, habiéndose logrado un cifra record de aporte de capital en 1999, con \$us. 1,060 MM en los rubros referidos.⁶

En términos de resultados de indicadores de gestión sectorial, esta reforma tuvo como uno de sus mayores aciertos el haber permitido un incremento espectacular y sin precedentes históricos de las reservas probadas de gas natural y –como ya fuera antes anotado– el posicionamiento de Bolivia como el país con

6 Fuente: CBH

mayores reservas de este energético* en Centro y Sud América. Este hallazgo impactó en la visión sectorial y dio nuevos elementos de aliento sobre posibilidades efectivas del país en materia energética: no sólo era 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 para Bolivia de consolidarse como centro energético del cono sur.

Ahora bien, 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.

Este tema será abordado en el acápite siguiente, por el momento centrémonos en las características de esta reforma, a efecto de comprender cuáles son los elementos que le han restado legitimidad.

Bases principistas del modelo

La Reforma de 1996 estructuró las reglas de funcionamiento de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, a partir de un modelo contractual típicamente concesionario.⁷ 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 una “contraprestación” por el derecho de explotar un recurso no renovable –Regalía– y el pago de impuestos generales de Ley.

* Reservas de gas no asociado

7 Las modalidades contractuales, de acuerdo a la teoría y práctica internacional de la industria, responden –en lo que a su naturaleza se refiere– a tres posibles categorías: tipo 1) Contratos tipo R/T (Royalty/Taxes o Concesionarios), 2) Contratos de Producción Compartida (PSC, por sus siglas en inglés) o 3) Contratos de Servicios. Cabe destacar, sin embargo, que los resultados económicos de una estructuración fiscal determinada, no están a priori asociados a un tipo de modelo de contrato; estos modelos se diferencian entre sí, fundamentalmente, por el régimen de propiedad y las formas de participación que puedan establecerse para los actores privados. Para mayores detalles, referirse a Johnston Daniel, en “Internacional Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis”

Si se siguen lineamientos analíticos de aplicación internacional para la evaluación de políticas de estructuración sectorial,⁸ puede establecerse que, en términos de estratégicos, el modelo plasmado en la Ley 1689 de 1996, tiene las siguientes características:

a) Con relación al Régimen de Propiedad.-

Si bien, por una parte y atendiendo un precepto constitucional, el artículo 1ero de la Ley determinaba que

“... los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado” y que *“...ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de Hidrocarburos...”*, por otra parte se aclaraba que *“...El Derecho de explorar y explotar los campos de hidrocarburos y de comercializar sus productos se ejerce por el Estado a través de YPF B . Esta empresa pública, para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, **celebrará necesariamente contratos de riesgo compartido, por tiempo limitado, con personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, según disposiciones de la presente Ley**”*.

Esta disposición legal fue refrendada en Contratos de Riesgo Compartido, que dan a la iniciativa privada la plena responsabilidad en la operativa del campo y en el riesgo inherente a la exploración y explotación de los yacimientos, al tiempo que le otorga como “Titular” del contrato *“...el derecho*

8 Para evaluar toda política en materia de explotación hidrocarburífera, es necesario centrarse cuando menos en tres dimensiones: 1) Régimen de Propiedad: determina cuál es la participación del Estado en la gestión y toma de decisiones en la operativa del emprendimiento y la comercialización del recurso hidrocarburífero; este tópico es de gran sensibilidad ya que tiende a asociarse a nivel político con principios de soberanía 2) Régimen Económico y Fiscal: determina el nivel efectivo de distribución de la Renta Económica entre el propietario del recurso, el Estado, y el inversor del capital; este elemento es central ya que debe permitir un equilibrio sostenido que garantice equidad a ambos participantes. 3) Régimen de Regulación, Fiscalización e Institucional: determina las características de estructuración sectorial, tales como niveles de integración, mecanismos de control y regulación, así como otras disposiciones relativas a reglas referidas a determinaciones de precios internos y políticas de abastecimiento prioritario.

de propiedad de la producción de hidrocarburos que obtenga y la disposición de la misma conforme a las previsiones de la Ley de Hidrocarburos”.

El ejercicio de la propiedad y la disposición de la producción obtenida por parte de la empresa privada sujeta a la concesión del campo hidrocarbúfero, al que se refiere el contrato, quedó expresamente establecida en los artículos 24 y 5 de la Ley que resumen, 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 a la letra 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 YPFB con anterioridad a la vigencia de la presente Ley. Estos volúmenes serán establecidos periódicamente por la Superintendencia de Hidrocarburos...*”.

b) Con relación al Régimen Fiscal.-

Con anterioridad a la reforma, la Ley 1194 determinaba para los contratos de operación o asociación, un sistema regalitario o de participación sobre la producción del 32% – de los cuales 11% era destinado como regalía en favor del departamento productor, 1% en beneficio de los departamentos de Beni y Pando (en calidad de Regalía Compensatoria) y 19 % al erario nacional (impuesto directo) –además de una participación contractual sobre la producción, variable, para YPFB.⁹

⁹ Esta participación contractual era en promedio de 19%. Formalmente aplicaba también un impuesto sobre utilidades del 40%, sin embargo al ser las regalías y la participación nacional del 19% acreditables contra este impuesto, éste se constituía en una ficción tributaria (no paga). Referirse a mayores detalles de este régimen tributario, en Medinaceli (2007), pág. 27.

El paquete de reformas para la atracción de inversiones, contenida en la ley 1689 instauró un nuevo régimen regalitario y tributario, diferenciado para la producción de yacimientos descubiertos con anterioridad a esta Ley (Hidrocarburos Existentes)¹⁰ y la obtenida de nuevos hallazgos a partir de su promulgación (Hidrocarburos Nuevos), siendo estos últimos sujetos a un incentivo traducido en una menor carga tributaria “ciega”.¹¹

El valor de la producción sujeta a pago de regalías y participaciones, era determinado aplicando, a la producción fiscalizada, una canasta de cotizaciones internacionales para el petróleo con destino al mercado doméstico, el precio real de venta de la empresa para el Mercado Externo de petróleo y los precios promedio ponderados de venta de gas natural al mercado interno y externo, respectivamente, para este energético y para el GLP; precios que eran determinados en punto de fiscalización, a través de la deducción de las tarifas de transporte incurridas desde el campo hasta los puntos de venta, y que podían ser rechazados en caso de no reflejar condiciones vigentes y razonables de mercado.

El esquema de cargas “ciegas” y de impuestos generales de ley vigentes con esta Ley y al que estaban obligadas las empresas operadoras de campos hidrocarburíferos, se muestra en el siguiente cuadro:

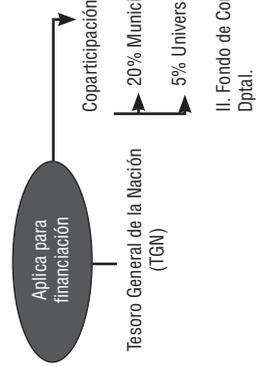
10 Definición legal de los Hidrocarburos Existentes: “los hidrocarburos correspondientes a las reservas probadas de los reservorios que estén en producción a la fecha de la vigencia de la presente Ley y certificadas al 30 de abril de 1996 por empresas especializadas en base a normas generalmente aceptadas en la industria petrolera”.

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

Beneficiario	
Departamento Productor	Cochabamba Santa Cruz Chuquisaca Tarija
Departamento de Beni y Pando	Beni (2/3 de Pando (2/3 de 1%)
YPFB - Tesoro General de la Nación (TGN)	YPFB Hasta presupuesto TGN - Excedente
Tesoro General de la Nación (TGN)	
Tesoro General de la Nación (TGN)	

I. Sistema de recargas directas o "ciegas"			
Regalías y participaciones	Objeto de pago	Tipo de hidrocarburo	
		Nuevo	Existente
Regalía departamental	Producción fiscalizada departamental	11%	11%
Regalía Nal. competsatoria	Producción fiscalizada nacional	1%	1%
Reparticipación YPFB-TGN	Producción fiscalizada nacional	6%***	6%
Regalía Nal. Complementaria	Producción fiscalizada de reservorios clasificados como existentes	NA	13%
Participación nacional al TGN	Producción fiscalizada de reservorios clasificados como existentes	NA	19% (Capitalizadas Y X% (Convertidas)****)
Total		18%	-50%
III Sistema Impositivo			
IUE	Utilidades	25%	NA (Sistema de acreditación)
IUE-BE (Trans. Al. Ext.)	Utilidades remesadas	12.5%	
IVA*	Ventas internas	13%	13%
IT	Transac. internas	3%	
Surtax	Utilidades Extraord.	25%	25%

* IVA 13% Nominal (14,9 Tasa Efectiva)



Quedaba establecido a través de un sistema de acreditaciones, que la tributación de los Hidrocarburos Existentes no excedería el 50%. Para el caso de los Hidrocarburos Nuevos, el régimen regalitario del 18% fue complementado por un sistema de impuestos generales que, como puede apreciarse en el cuadro anterior, no sólo incluía una participación sobre utilidades, sino también un impuesto adicional a las utilidades extraordinarias. Esta ingeniería fiscal, como veremos más adelante, fue criticada por su complejidad, poco comprendida desde su dimensión teórica y cuestionada bajo un supuesto de poca equidad, dejando en el imaginario social la premisa de que la participación estatal estaba mermada a un 18% de la utilidades del negocio hidrocarburífero.

c) Con relación a la Estructural Sectorial y el Régimen de Regulación y Fiscalización.

La reforma de 1996 introdujo una agresiva reestructuración sectorial cuyo objetivo fue eliminar la integración vertical que caracterizaba a la industria, separando las unidades de negocio de Exploración y Producción, Transporte por Ductos, Refinación y Distribución, y permitiendo la participación privada para su operación.

Con la separación de las fases de negocio se buscaba establecer reglas de actuación y de negocio transparentes y dar muestra de una voluntad política de ordenamiento sectorial eficiente. Esta medida, a la vez, pretendía desincentivar prácticas de distorsión de mercados por subsidios indirectos, en las diferentes fases de la cadena, o el establecimiento de “precios” y “transferencias” políticos; prácticas que habían marcado el accionar nacional cuando YPF tenía el monopolio de la actividad.

Este principio rector quedó reflejado en los siguientes artículos de Ley:

“Las actividades petroleras se clasifican en: a) Exploración, b) Explotación, c) Comercialización, d) Transporte, e) Refinación e industrialización y, f) Distribución de gas por redes” (art. 9)..... “Cualquier persona individual o colectiva, nacional o extranjera puede realizar una o más de las actividades petroleras...con sujeción a

las normas establecidas en la presente Ley, el código de comercio y otras disposiciones vigentes” (art. 10).

“Los concesionarios para el transporte de hidrocarburos por ductos no podrán bajo pena de caducidad de su concesión: 1) Ser concesionarios ni participar en concesiones para la distribución de gas por redes, 2) Ser compradores o vendedores de gas natural, y 3) Ser concesionarios ni participar en las actividades de generación de electricidad...” (art. 40).

Desde una perspectiva institucional, este modelo fue estructurado fijando competencias reguladoras y de fiscalización, a una entidad autónoma quien 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.

El accionar sectorial, su regulación y fiscalización, quedaron enmarcadas en las siguientes funciones y entidades competentes:

- Ministerio de Desarrollo Económico (Viceministerio de Energía e Hidrocarburos).– cabeza de sector, director y supervisor de los planes y políticas sectoriales.
- Superintendencia de Hidrocarburos.– (Ley Sirese No 1600) entidad reguladora con autonomía de gestión, encargada entre otras funciones de: a) otorgar concesiones y vigilar el cumplimiento de obligaciones y derechos de los concesionarios, b) proteger los derechos de los consumidores; c) asegurar que las actividades cumplan con la disposiciones antimonopólicas y de defensa a la competencia, definidas en la Ley 1600, y d) siendo la actividad de transporte por ductos un “monopolio natural”, regular esta actividad y las tarifas aplicables en territorio nacional, tanto para el mercado interno como de exportación.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).– Administrador de los Contratos de Riesgo Compartido, del Contrato de Exportación a la República Federativa del Brasil suscrito entre esta empresa y Petrobras, “agregador” de los volúmenes requeridos para cumplir éste contrato, fiscalizador de la actividades de exploración y explotación y responsable de la certificación de volúmenes producidos para efectos de pago de las Regalías y Participaciones.

Como puede apreciarse, uno de los cambios fundamentales de la estructura institucional, fue la limitación del rol de YPF, que de haber ejercido –en representación del Estado– el control total de la cadena y la operación directa de varias unidades de negocio, pasó a cumplir funciones netamente referidas al control y administración de Contratos.

Así conforme al nuevo marco normativo, se determinaba que finalizado el proceso de capitalización, YPF tendría *como objetivo la suscripción de contratos de riesgo compartido y la administración de los mismos ... así como la administración de los contratos de exportación de gas natural suscritos con la República Argentina* (que se encontraba en etapa final) *y con la República Federativa del Brasil*.

Esta medida tuvo gran impacto en la opinión pública, que la consideraba como una limitación a la participación estatal en una actividad estratégica y en la toma de decisiones, que deberían ser acordes a principios de geopolítica y soberanía. Debe notarse, que a pesar de que la apertura a la inversión extranjera directa fue, en este período, una constante a nivel internacional y particularmente regional, países como Colombia y Brasil –aún cuando con diferente énfasis– permitieron el fortalecimiento y la participación operativa de sus empresas estatales en la industria, bajo principios de competencia.

3. Crisis del Modelo de 1996 y Características del Debate

3.1 Política Pública: Limitantes de diseño y desaciertos en la concepción

Si bien la reactivación productiva y la garantía de abastecimiento interno de carburantes¹² plasmadas como el objetivo central del plan sectorial de ese

12 Aquí se hace referencia a los carburantes que por las características de los recursos hidrocarbúricos en el país pueden ser producidos internamente (gasolina natural y GLP, fundamentalmente). Siendo que el país produce crudo liviano, no cuenta con las posibilidades técnicas que atender la totalidad de la demanda nacional de diesel, por lo tanto es estructuralmente deficitario en este rubro.

período fue alcanzada, la propia aplicación del modelo mostró limitantes para hacer frente a otros aspectos de política. Estos aspectos están referidos a la política interna de precios y al diseño de los flujos de ingresos del Estado. Recordemos que este modelo, fue promocionado generando altas expectativas no sólo en lo que a contribución de sector en la economía significaba, sino también como fuente generadora de empleos y de mejora en la calidad de vida.

Refirámonos de forma breve a algunos aspectos centrales de política no evaluados o contemplados en el diseño de esta reforma:

a) Política de precios.-

El principio de libre comercialización, establecido en Ley, suponía que el propio mercado doméstico debía regirse por las cotizaciones internacionales de los commodities. El sistema de fijación de precios incorporó, además, mecanismos para la transferencia de impuestos que gravan las diferentes fases de cadena hasta el mercado, al consumidor final.

Si bien en el caso del gas natural, insumo para la generación térmica, se estableció un sistema de regulación por un período transitorio de 5 años, la fijación de precios máximos al mercado interno estaba referenciada al precio de exportación al Brasil, que a su vez incorpora cotizaciones internacionales de óleo combustibles.

El caso de la comercialización del petróleo resultaba aún más delicado: este hidrocarburo insumo para la obtención de gasolinas y GLP a través de la refinación, estaba regido por precios de mercado que son establecidos mediante métodos de paridad exportación. Esto implicaba, concretamente, que el petróleo debía comprarse en el mercado interno a precios internacionales.

Aún cuando este principio de reglas de mercado transparente son aplicados para dar seguridad a las inversiones, no se pactaron reglas razonables más acordes a la realidad socioeconómica del país o de forma complementaria instrumentos, tales como fondos de estabilización, que permitirían un menor riesgo de exposición de la población a la fluctuación de precios, muy característica del mercado hidrocarburífero.

Este aspecto resultó ser uno de los mayores problemas de política que tuvieron que enfrentar los gobiernos de turno durante el período de aplicación de la Ley 1689 y, sin duda, el que les restaba popularidad. Por una parte, culturalmente la sociedad boliviana no estaba preparada para adaptarse a constantes fluctuaciones del mercado de carburantes, y por otra parte –desde la opinión pública– surgía como cuestionamiento el por qué, un país productor y exportador de hidrocarburos debía someterse a los vaivenes de precios internacionales.

El resultado fue la no sostenibilidad de este esquema, cuando menos, si no va acompañado de una ingeniería de instrumentos complementarios. Así, en 2004, mediante decretos supremos se modificó la política de comercialización basada en principios de libre mercado, según Ley vigente. Estas disposiciones determinaron un sistema de fijación de precios internos en un techo de alrededor de 27 \$us/Bbl para el petróleo, precios congelados para el gas natural del orden de 0,98 \$us/MPC, 1,30 \$us/MPC y 1,70 \$us /MPC, para los sectores de distribución, termoeléctrico e industrial, respectivamente, y un precio de 16, 91 \$us/Bbl para el GLP.

Esta medida que fue adoptada como transitoria, a la fecha permanece vigente, en un entorno de mercado que mostró fluctuaciones del precio del petróleo de casi 150 \$us/Bbl y que permitió precios de exportación del gas boliviano del orden de 10 \$us/MPC, en la gestión 2008.

Así, si bien por un principio de soberanía estatal es legítimo fijar sistemas de subsidios o de mecanismos de estabilización, la política antes referida implica hasta nuestros días un subsidio a los carburantes de consumo nacional, no directamente financiado desde las arcas del Tesoro General de la Nación, sino de la actividad de producción y a través de una merma de los propios ingresos regalitarios regionales. Cabe destacar, adicionalmente, que se trata de un sistema de subsidios perverso, no diseñado a partir de un análisis segmentado de mercado, que termina beneficiando incluso a capas sociales con capacidad de pago.

Sin ahondar más sobre este tema, con esta experiencia queda ilustrado el principio básico de que el diseño de políticas públicas sostenibles no puede establecerse sin una evaluación de condiciones objetivas y la estructuración de mecanismos necesarios para atenuar los posibles impactos sociales y

económicos de su aplicación. En el caso boliviano, resulta evidente que si bien las políticas de precios de libre mercado son factibles para el sector exportador, el mercado doméstico requiere de políticas más creativas, por supuesto no de fácil estructuración.

El resultado de no adoptar políticas bien estructuradas conforme a una realidad concreta, se reflejará tarde o temprano en su inviabilidad práctica, generando distorsiones que pasarán la factura al propio sistema.

b) Política fiscal.-

Uno de los pilares fundamentales en los que se centró la política de atracción de inversiones, fue la del incentivo fiscal. Como se detalló en el apartado anterior, este esquema partió del principio de aminorar las cargas “ciegas” –a un nivel del 18% sobre la producción de hidrocarburos “nuevos”– apostando que el sistema impositivo de participación sobre los beneficios permitiría cubrir el costo que inicialmente esta medida significaría para el Tesoro General de la Nación.

Adicionalmente, como ya fue expresado, a efecto de aminorar este impacto de partida en las arcas del Estado, la nueva ingeniería fiscal estableció un pago del 50% sobre la producción de los yacimientos descubiertos y en producción, antes de la fecha de promulgación de la Ley.

El esquema de tributación diferenciada de hidrocarburos existentes y nuevos, acompañado de un sistema de impuestos generales, por su complejidad conceptual no permitió comprender a la población y a algunos actores del sistema político, 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%. Como veremos más adelante, el esquema efectivo de apropiación estatal de la Renta no fue ni del 50% en la etapa anterior de la reforma, ni del 18% con la ley 1689.

Por otra parte, en lo que hace al sistema de impuestos, quedaba claro que dado el entorno de precios bajos vigente al momento de implementación de la medida, y considerando que los flujos de inversión estaban en etapa inicial, la participación sobre beneficios debía esperar la maduración de la actividad y el repago al capital. Esta realidad no fue explicada de manera

clara a la población a quien, en etapa electoral, se le había prometido que la política sectorial daría resultados inmediatos en términos de mejora económica.

Desde otro ángulo, la capacidad técnica y especializada de las instituciones tributarias para realizar los controles de costos de capital y operación, necesarios para la óptima y eficiente administración del Impuesto a la Utilidades y de la Utilidad Extraordinaria “Surtax”, era un tema en duda.

Más allá de las posiciones analíticas que surgían en el debate público, para la población había un hecho concreto: la realidad mostraba que los flujos de ingresos nacionales no permitían cubrir el déficit en las cuentas públicas, y que los rendimientos de las empresas capitalizadas no eran suficientes para el pago del “Bonosol”.¹²

Lo anteriormente expuesto permite resaltar, aún cuando resulta evidente, que el éxito de las políticas públicas no reside exclusivamente en su diseño técnico y su coherencia conceptual. Las políticas no concertadas, no comprendidas, sentidas y asimiladas por la sociedad en general, y el sistema político en particular, tienen grandes posibilidades de no ser sostenibles.

El caso de la estructuración fiscal antes referida, es un ejemplo de este hecho. Los acontecimientos históricos permiten ver que el tema tributario para un país como el nuestro, altamente dependiente de las rentas extractivas, no es un problema menor, ni indiferente. Surgen aquí las siguientes preguntas: ¿Si el diseño de captación de la Renta se hubiese apoyado más en un sistema de recaudación de ingresos progresiva a través de un régimen regalarario escalonado, por ejemplo, la lectura social de la política fiscal habría sido la misma?, ¿una política fiscal de incentivo menos agresiva pero legitimada, hubiese garantizado estabilidad en las reglas del juego o se trata más de un problema de modelos de gestión? ¿aún cuando fuese en ritmos

12 El citado bono constituía una de las políticas sociales centrales del plan de gobierno, junto a la política de descentralización enmarcada en la Ley de “Participación Popular”. Para mayores detalles, referirse a Medinaceli y Mokrani en este mismo volumen.

más pausados, este esquema alterno hubiese logrado mejores resultados en el largo plazo?

3.2 Crisis del modelo de gestión hidrocarburífera de 1996

Si bien el propio modelo había mostrado limitantes, éstas en definitiva podían ser sujetas a reajustes o redefiniciones específicas, a partir de la experiencia práctica de su aplicación, como es natural en todo proceso de formulación y consolidación de políticas públicas.

Los acontecimientos históricos, sin embargo, mostraron que la crisis de este esquema no fue precisamente de diseño técnico, sino de bases políticas en su concepción. Se puede establecer que ésta es fundamentalmente una crisis de legitimidad.

Las críticas al modelo, tanto desde el lado de la 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, empiezan a configurarse diferentes voces –aún cuando fuera con diferente énfasis– que planteaban posiciones que iban desde la necesidad de modificar el régimen de propiedad de la producción, hasta aquellas referidas a un proceso de nacionalización, e incluso de la no exportación de hidrocarburos en calidad de materia prima.

A efecto de enmarcar los antecedentes de lo que será una nueva reforma sectorial, conviene apuntar, de forma sucinta, los acontecimientos que fueron creando de manera progresiva las condiciones del cambio y aquellos que lograron finalmente engendrarlo.

El primer acontecimiento a destacar es, sin duda, 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 y apoyado en una débil coalición de partidos tradicionales.

Como ya se adelantó en el anterior acápite, el gobierno de Banzer tiene que enfrentarse a condiciones adversas de los precios internacionales de los commodities y a un entorno financiero marcado por un importante déficit fiscal. Fue en este contexto que se inicia la introducción formal y

visibilización de la problemática hidrocarburífera en el discurso público nacional.

Este gobierno, que tenía como parte de sus responsabilidades consolidar y/o optimizar las reformas que se encontraban en proceso de institucionalización, se centró en atender los problemas de coyuntura política y las críticas de la oposición. En el discurso de gobierno, la constante fue la denuncia del proceso de Capitalización, la reforma fiscal y la pérdida de control estatal que este proceso generó, como justificativo no solamente del problema de finanzas públicas que atravesaba el país, 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 coccaleros (Kohl, 2007).

El discurso de las organizaciones sociales iba en su planteamiento más allá de las propias denuncias del gobierno. 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 dichas organizaciones 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 del 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.

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 asume su segunda presidencia en agosto de 2002.

La oposición a este emprendimiento y la necesidad de recuperar los hidrocarburos, serían los ejes temáticos de movimientos sociales en la denominada “guerra del gas”. Esta movilización se tradujo en enfrentamientos con el gobierno y bloqueos campesinos, logrando el derrocamiento de Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y dejando un saldo de más de 70 muertos.

En este contexto, no resulta extraño que Carlos Mesa, quien asume la presidencia ante la renuncia de Gonzalo de Sánchez de Lozada, adopte como una de sus primeras medidas la solicitud al Congreso de una reforma a la Constitución que permita introducir la figura de “Referéndum”, así como la convocatoria a un Referéndum Vinculante sobre los Hidrocarburos. Los resultados de esta consulta, que muestran un apoyo mayoritario en favor de cada una de las cinco preguntas formuladas –mismas que serán analizadas en el siguiente punto– se constituirían en los antecedentes para encarar un proceso de modificación de la Ley de Hidrocarburos. Los elementos para la Contra Reforma estaban dados.

3.3 El nuevo escenario: Bases del debate político nacional

La entrada a la presidencia de Carlos D. Mesa, representó un momento histórico fundamental para el país. 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.

Ahora bien, las posibilidades para alcanzar estos objetivos eran amplias. Lo que quedaba por desentrañar era el alcance de la reforma que se avizoraba. Refirámonos a algunas preguntas relativas a líneas conceptuales que requerían ser puestas en la mesa de discusión para encarar una propuesta

nacional coherente: ¿Se trataba de modificar las características de relacionamiento con los inversores, bajo un modelo propio, asumiendo que el flujo de capital extranjero era necesario para la sostenibilidad de la actividad? o, ¿era más bien deseable instaurar un proceso más agresivo de estatización? De ser esta última la opción, ¿cuáles serían sus características objetivas: sería un esquema donde la inversión privada era posible o deseable?, ¿bajo qué términos?, ¿cuáles serían las fases y tiempos para la consecución de este nuevo modelo?, ¿era sostenible la actividad hidrocarburífera o los demandados proyectos de industrialización con una política de prohibición de la exportación del gas natural?

Bolivia se encontraba, en este contexto, ante el reto de propiciar un amplio debate que sentase las bases para un nuevo acuerdo nacional respecto al rumbo de la política hidrocarburífera. Este debate tendría que partir de un planteamiento adecuado de este problema, de interés colectivo, a través de un proyecto estructurado con contribuciones que incorporasen tanto la resolución de demandas sociales nacionales como la realidad objetiva y el propio aprendizaje histórico.

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” (Mesa G., 2008). Por estas visiones se refiere a la liberal y la estatista.

El calor de los acontecimientos hizo que una de las medidas priorizadas del nuevo gobierno sea la convocatoria a este Referéndum; sin embargo éste se propicio sin un previo debate público, que le permita al ciudadano una evaluación y toma de decisiones no solamente apoyadas en principios conceptuales claros, sino también con bases técnicas y económicas. Este último aspecto era central, toda vez que las preguntas de dicha consulta tenían una carga técnica y conceptual de difícil comprensión para quien no está involucrado en esta actividad extractiva.

Si bien la consulta recogía temas de interés nacional, dejaba abierta una amplia gama de posibilidades para su solución, que indicaban la ausencia de un proyecto de discusión director.

Llegados a este punto, conviene detenerse en las preguntas planteadas en el citado Referéndum a efecto de referirnos posteriormente a los elementos de política que están asociados a cada uno de sus planteamientos, y que por su amplitud quedaban para su resolución en el sistema parlamentario.

Preguntas del Referéndum:

1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada?
2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?
3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los y las bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar el Estado en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?
4. ¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?
5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte 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
 - c) Cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, principalmente para la educación, salud, caminos y empleos

Una breve evaluación del contenido de algunas de preguntas del Referéndum, permitirá comprender cuál es el trasfondo de los elementos de política sectorial asociados a éstas y que necesitaban ser discutidos a profundidad.

a) Elementos relacionados con el Modelo de Gestión.-

Tanto la primera como la segunda pregunta parecían estar relacionadas a un tema en común: la abrogación del modelo concesionario de contratos de exploración y producción, buscando una mayor participación del Estado en la actividad.

El régimen de propiedad sobre la producción está íntimamente relacionado a la modalidad de contrato petrolero. Es decir, que al definir los términos de relacionamiento contractual, se establece al mismo tiempo el régimen de propiedad sobre la producción y con ésta los niveles de riesgo que serán asumidos por el Estado y el inversionista, público o privado, en la exploración y operación del campo.

Sin embargo, considerando los acontecimientos sociales que marcaron ese período, el problema que era necesario resolver era más profundo que el de la propiedad en boca de pozo. Lo que era necesario aclarar es cuál sería el nuevo modelo de gestión, es decir, si más allá de boca de pozo la producción podía ser únicamente comercializada por el Estado, o era factible un contrato de producción compartida, por ejemplo, donde la retribución al inversionista pueda efectuarse en especie (Sistema de Participación en la Producción).

La respuesta afirmativa a la segunda pregunta, en consecuencia, daba pocas luces sobre el modelo de gestión sectorial que se proponía con la abrogación de la Ley.

Al no existir en ese momento un proyecto alternativo, liderado por el gobierno –sobre el cual la población pueda pronunciarse– no se tomaba posición no sólo sobre el tema de propiedad, sino también sobre el rol de la inversión y las posibilidades objetivas de exposición al riesgo financiero por parte del Estado. En definitiva, se consultaba sobre la eliminación de un modelo de gestión, sin sentar las bases filosóficas o conceptuales de la nueva propuesta.

La tercera pregunta busca resolver un tema de alta sensibilidad para la población. Como se mencionó en la evaluación de la Ley 1689, uno de los aspectos más criticados de este régimen fue el de haber restringido el rol de YPF a funciones de administrador y fiscalizador de contratos. El

apoyo al principio formulado en esta pregunta significó la visualización de un deseo manifiesto, a nivel nacional, de fortalecer a la empresa bandera y propiciar su participación activa en la cadena hidrocarburíferas en general y, concretamente, en las empresas capitalizadas, en calidad de socio: Andina, Chaco (Upstream) y Transredes (Transporte por ductos).

Nos encontramos, no obstante, nuevamente ante un problema que requería ser discutido con mayor profundidad: ¿Cuáles serían los términos la participación efectiva de YPFB? ¿en calidad de empresa, tendría que demostrar capacidad y entrar en el juego de competencia, como en el modelo colombiano por ejemplo?; ¿se le daría la responsabilidad de dirigir actividades seleccionadas estratégicamente?, ¿actuaría siempre en participación accionara, mayoritaria o definida de acuerdo a la realidad del emprendimiento? ¿Sería responsable de toda la operativa de la cadena, directamente, asociada, o según decisiones económicas empresariales?, etc.

La participación efectiva de YPFB estaba en consecuencia asociada al tema de propiedad y de contratos y, por tanto, al modelo de gestión. Hasta la fecha en que se realizó esta consulta, dicho modelo no fue objeto de un proceso de discusión nacional que permitiera sentar las bases de un proyecto concertado.

b) Elementos asociados al Sistema Fiscal.-

Como se anotó anteriormente, en el imaginario colectivo quedó la idea de que el régimen de la Ley 1689 permitía una participación de sólo 18% sobre los beneficios.

Sin embargo, más allá de las consideraciones políticas del tema, es necesario aclarar que el 18% gravaba a la producción y por tanto ingresos brutos, que aplicaban además otros impuestos de Ley, y que para poder determinarse las tasas efectivas de contribución era necesario un sistema de flujo de caja del campo, que muestre cuál era la apropiación Estatal total de los ingresos netos, es decir de luego deducir costos de capital y operación.¹³

13 Este método es aplicado para el modelo comparado de regímenes fiscales a nivel internacional, y es denominado en la industria como “Government Take”.

Sólo para ilustrar esta situación y establecer rangos de magnitud, citamos los resultados del modelo de simulación presentado por Medinaceli (2007), según el cuál bajo el régimen de la Ley 1689, la participación estatal efectiva sobre los beneficios del campo y considerando un escenario de precios altos (4 \$us/MMBTU para el Gas y 60 \$us/Bbl para el Petróleo) 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 se pretende efectuar un juicio de valor sobre el grado de razonabilidad del esquema, sino dejar establecido que detrás del régimen fiscal existe una ingeniería compleja que debe ser comprendida, por lo menos, en concepto a nivel de la opinión pública y de forma muy rigurosa por los hacedores de política sectorial. El régimen fiscal debe buscar la fórmula más óptima posible, dada la complejidad de las variables en juego (niveles de riesgo y alta volatilidad de mercado), para lograr a la vez una participación adecuada para el Estado y las condiciones de economía del campo, éste operado por una empresa pública o privada.

En este entendido, desde una perspectiva netamente técnica, la respuesta a la pregunta planteada en el último inciso de la quinta pregunta del referéndum, relativa al acuerdo del “...cobro impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas”, resulta difícil.

La complejidad de esta respuesta reside, fundamentalmente, en el hecho de que una estructura entre regalías e impuestos, que llegue a gravar hasta en un 50% el valor de la producción, puede ser baja, razonable o alta dependiendo del tamaño del emprendimiento (capacidad de producción del campo), la coyuntura de precios, magnitudes del mercado, la fase de inversión, los niveles de riesgo y economías a escala, entre otros aspectos.

Desde una perspectiva política sin embargo, el apoyo a esta pregunta parecía desentrañar un elemento de carácter más simbólico: la necesidad de modificar el régimen de la Ley 1689, logrando mayor participación del Estado y apoyada en una estructura de captación más directa (regalitaria); que es mejor comprendida por la población y concebida como un elemento de mayor garantía en la recaudación.

4. El Proceso de Reforma Sectorial

Después de los eventos de octubre de 2003, resultaba inminente la necesidad de encarar un proceso nacional de redefinición del modelo de gestión hidrocarburífera. Con relación a las líneas directoras y bases conceptuales que debía adquirir este nuevo proyecto nacional, quedaban aún después del Referéndum de 2004, dudas y posiciones divergentes.

El amplio apoyo a cada una de las preguntas de la consulta de 2004, dejaba en claro por lo menos los siguientes aspectos:

- Era necesario eliminar el régimen concesional de contratos instaurado con la Ley 1689, contemplando nuevos términos donde el Estado tenga mayor control y participación en las decisiones de la actividad (propiedad).
- Era necesario incrementar el régimen de contribuciones directas al Estado.

Sin embargo, al no haber sido sometida a consulta una propuesta conceptual concreta, esta definición quedaría para su resolución en el sistema parlamentario. Así, correspondía al sistema político no sólo recoger, sino “interpretar” la voluntad nacional y “procesar” esta voluntad en un cuerpo legal.

El sistema de representación política formal se encontraba así frente un reto histórico y de alto interés nacional: lograr un proyecto que incorpore a la vez la voluntad del pueblo boliviano, y contribuciones 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).

A continuación se hará un breve repaso¹⁴ de la discusión que sobre este particular se dio en el seno del Congreso, para luego referirnos a las principales características de las reformas acontecidas desde el año 2005.

14 Apoyado en publicaciones de medios de prensa escrita del período estudiado.

4.1 Proyectos en discusión

Considerando que todas las preguntas del Referéndum alcanzaron un apoyo popular mayoritario y tomando en cuenta su naturaleza vinculante, correspondía su traducción inmediata en nueva Ley de Hidrocarburos.

En este contexto, el gobierno de Calos D. Mesa respaldado en los resultados de esta consulta, remitió a consideración del Congreso de la República, un proyecto de Ley.

Con relación al sistema fiscal, el proyecto de gobierno proponía la creación del un nuevo impuesto, el ICH (Impuesto Complementario a los Hidrocarburos), que completaba el régimen regalitario y de participación, y gravaba la comercialización, en primera etapa, de los hidrocarburos producidos.

Quedaban exentos de este impuesto los hidrocarburos existentes que como ya destacamos tenían una carga directa del 50% y la comercialización de gas natural al mercado interno. Adicionalmente, este impuesto no era deducible pero sí acreditable contra el Impuesto a las Utilidades de la Empresa (IUE). El Surtax, quedaba eliminado.

Las tasas que adicionalmente al 18% debían tributar los hidrocarburos nuevos, por concepto de ICH, quedaban reflejadas en niveles que se muestran en el Anexo 1 de este documento.

Si para propósitos ilustrativos aplicamos este impuesto a la producción mensual promedio de gas natural del último trimestre de 2008, proveniente del campo Sábalo y destinada a la exportación, la tasa efectiva del ICH estaría en el orden del 28,7%. Si incluimos las regalías, tendríamos una tasa global de contribución directa cercana al 47%. La diferencia con el esquema actual es poca para campos grandes de gas; sin embargo, en casos de caída de la producción, este diferencial podía ser mayor ya que el ICH tenía carácter progresivo.

Ahora bien, sin emitir juicio de valor sobre la razonabilidad de la tasas, análisis que requeriría un estudio diferente, lo que interesa destacar son las bases conceptuales y principios inherentes al diseño de esta contribución directa y complementaria a las regalías. Este esquema incorpora las siguientes características:

- Progresividad.– este aspecto es fundamental ya que otorga una carga diferenciada según la escala del campo y los niveles efectivos de producción. Considerando que en Bolivia existen campos pequeños y marginales que tienen, sin embargo, un aporte importante de licuables para el abastecimiento nacional, este principio resulta fundamental, ya que mantendría un incentivo para su producción.
- Introduce la variable riesgo de precios, para el caso de Petróleo y GLP, al establecer tasas escalonadas no sólo dependientes del nivel de producción sino también de cotizaciones referenciales de mercado de estos carburantes.
- Incluye una política de incentivo al consumo de gas en el mercado interno, al excluir este ítem del alcance del impuesto.

En términos generales, puede establecerse que a nivel conceptual esta propuesta sigue principios aplicados en la industria internacional, que al caracterizarse por altos niveles de riesgo y volatilidad, buscaba (a objeto de incentivar la inversión) dar reglas que se adecuen a la economía de los campos hidrocarbúricos. Los niveles de gravamen, dependerán por supuesto de las características técnicas específicas de los emprendimientos y de las condiciones de mercado.

Este proyecto de impuesto fue tratado y analizado por las comisiones encargadas del área económica, en el Congreso, habiendo sido objeto de críticas referidas principalmente a la complejidad en su aplicación y administración y a su acreditación contra el Impuesto a las Utilidades.

Sin embargo, no se buscó perfeccionar esta propuesta, ya que 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%, 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).

Las fracciones que apoyaban la creación del impuesto, fundaban su postura en el hecho de que con este mecanismo se favorecía la inversión al constituirse en una carga que podía ser acreditada por la empresas extranjeras en sus países de origen, no siendo el caso de la regalías.

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 YPF 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 este marco, la reforma a la Ley se daría en un contexto donde primaban 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 que en ese momento contaba con alto apoyo de la población. El resultado, como veremos en el siguiente punto, es una nueva Ley que como cuerpo parece incluir diferentes posturas no siempre compatibles o poco claras.

4.2 Inicio de un Nuevo Proceso de Reformas: La Ley N° 3058

En mayo de 2005, el Congreso promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos No 3058, cuyos postulados en relación al eje temático seguido en el presente trabajo, son:

a) Régimen de Propiedad.-

En su artículo 16, la Ley determina que *“los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ningún contrato puede conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos, ni de los hidrocarburos en Boca de Pozo, ni hasta el punto de fiscalización.....”*.

Sin embargo, en lo que hace a las políticas referidas a la gestión de la cadena y la comercialización, se establece que:

- *La exploración, explotación, comercialización, transporte, almacenaje, refinación e industrialización de los hidrocarburos y sus derivados corresponden al*

Estado, derecho que será ejercido por sí, mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas o a personas privadas, conforme a Ley.. (art. 17-I)

- *Se refunda YPFB , recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que (ésta) pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, reestructurando los Fondos de Capitalización Colectiva y garantizando el financiamiento del BONOSOL.* (art. 6).
- *YPFB , a nombre del Estado Boliviano, ejercerá el derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos y representará al Estado en la suscripción de Contratos Petroleros y ejecución de las actividades de toda la cadena productiva. La estructura, funciones y la conformación del Directorio, con participación de los Departamentos Productores, se establecerá en sus Estatutos, los mismos que serán aprobados conforme a las normas vigentes* (art. 22).
- *La estructura de YPFB , comprende dos Vicepresidencias.*
 La Vicepresidencia de Administración y Fiscalización, que tiene las funciones de: A) negociar la suscripción de Contratos Petroleros (...), B) Administrar Contratos Petroleros, C) Fiscalizar la actividades de exploración y Explotación, D) Fiscalizar la producción de hidrocarburos en calidad y volumen para efectos impositivos, regalías y participaciones, E) Asumir el rol de Agregador, vendedor y administrador en Contratos de Exportación de Gas Natural, donde YPFB suscriba los mismos y el Estado sea Gestor, F) Asumir la administración del Centro de Información Hidrocarburífera (...).
- *La Vicepresidencia de Operaciones, que tiene las funciones de : A) Operar y/o participar en toda (...) la cadena (...) por sí o mediante la conformación de Sociedades de acuerdo a Código de Comercio, B) Negociar la conformación de sociedades de economía mixta para participar en las actividades de exploración y explotación y en cualquier otra actividad de la cadena* (art. 22).
- *Las actividades de comercialización para la exportación de hidrocarburos será realizada por el Estado a través de YPFB (como agregador y cargador en el caso del gas natural), por personas individuales, colectivas públicas o privadas o asociado a ellas conforme a Ley.* (art 17 III y IV).

- YPFB será el agregador y/o vendedor para la exportación de Gas Natural que se haga desde territorio boliviano, asignando los volúmenes requeridos a las empresas productoras, de acuerdo a lo siguiente : 1) la asignación de volúmenes para contratos existentes se hará conforme a normas de la presente Ley (?); 2) las Empresas Productoras que obtengan mercados de exportación de Gas Natural por negociación directa, establecerán con YPFB la asignación de volúmenes correspondientes para agregación.; 3) Cuando la exportación de GN sea consecuencia directa de Convenios del Estado, otros Estados o Empresas; YPFB previa invitación a los Titulares (...) asignará los volúmenes requeridos (...) sobre la base de los lineamientos de la Planificación de Política Petrolera (art 86).

Como puede extraerse de la lectura integral de los anteriores artículos de Ley, el modelo de gestión resulta poco claro. El artículo 22 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). Esto implicaría que es el Estado quien negocia las condiciones de comercialización y administra los contratos de compra-venta.

El artículo 86, a su vez, parece referirse a un sistema mixto donde tanto YPFB , en representación del Estado, como las empresas, pueden negociar contratos de comercialización. Podría interpretarse que esta última posibilidad está referida exclusivamente a los casos de pago de retribución en especie a la empresa, bajo un modelo contractual de Producción Compartida, o en aquellos en que YPFB conforme sociedades de economía mixta.

En lo que se refiere a las modalidades contractuales, a través de la cuáles se establecen los términos de propiedad y relacionamiento con los inversores privados, *no* se incluyen aquellas de tipo concesionario ni la de riesgo “puro”, que respectivamente se caracterizan por: 1) otorgar libre disponibilidad de la producción privada, misma que no sería compatible con un esquema de propiedad de la producción y 2) Control total de la empresa estatal, quien asume el riesgo y contrata servicios de operación a cambio de un pago por ellos (ej. el modelo mexicano).

Conforme a esta Ley, YPFB puede suscribir contratos de Producción Compartida (PSC), Asociación y Operación, modalidades a las que que-

dan obligadas las empresas que, bajo e régimen anterior, habían suscrito Contratos de Riesgo Compartido.

Estos términos contractuales, por su naturaleza tienen como característica común que el inversor asume por cuenta y riesgo las operaciones de exploración y explotación, pudiendo YPFB en el segundo caso –una vez declarada la comercialidad del campo– optar por la opción de asociarse con el privado. Lo que diferencia estos tipos de contrato, es la forma de retribución al inversor: luego de reconocerse los costos, la retribución (conforme un esquema de participación pactado entre las partes), en el caso de los PSC, se efectúa en especie (producción), mientras que en los otros casos es de base monetaria.

b) Régimen de precios.-

La política de precios contenida en la Ley, mantiene los principios de mercado vigentes en el régimen anterior, aunque introduce una serie de subsidios a segmentos específicos de la población (ej. sector domiciliario) que presentan lineamientos de difícil estructuración práctica. La política general queda expresada en los siguientes postulados:

- Para el caso del petróleo crudo y el GLP, los precios máximos de mercado interno serán fijados con base en la Paridad Exportación, de acuerdo a Reglamento (art. 89-a)

En el artículo 138, se define la de paridad exportación, bajo un concepto que puede resumirse como sigue:

$$PE = PR - CT - Sg$$

Donde,

PE: precio paridad exportación.

PR: precio de mercado de exportación en Punto de Entrega.

CT: Costos de Transporte asociados a la exportación hasta Punto de Entrega.

Sg: Seguros asociados a la exportación hasta Punto de Entrega.

- Para el Gas Natural:
 - a) Exportación (art. 87):

El precio de Gas Natural podrá enmarcarse en los precios de competencia gas-líquidos donde no exista consumo de gas y gas-gas en los mercados donde exista consumo de Gas Natural.

El precio del Gas natural Rico podrá estar compuesto por Gas Natural despojado y su contenido de licuables. El método aplicable fija una referencia de 1000 BTU/PC y rendimientos separación de licuables, de una Planta de Turbo expansión.
 - b) Mercado Interno (art. 87 y 89-d):

Precios de contratos existentes y de oportunidad de mercado y El precio del Gas Natural no podrá ser > al 50% de mínimo precio de exportación.

Con relación a este tema, debe hacerse notar que las políticas de comercialización de la Ley 3058 no fueron reglamentadas, estando hasta la fecha en aplicación –para el mercado interno– las disposiciones transitorias en materia de precios emitidas en 2004. Estas disposiciones mantienen un esquema de precios congelados.

La aplicación de dichas políticas sería, sin duda, una de las tareas más complejas. Esta dificultad reside en que para el mercado interno debe procurarse conjugar ecuaciones que respondan tanto a la realidad económica del país como a señales de mercado, que hagan factibles los emprendimientos necesarios para atender, de forma sostenida, una demanda con importantes tasas de crecimiento.

Asimismo, la Ley determina como criterio para la fijación del precio de Gas Natural en nuevos contratos de compra-venta, el “costo de oportunidad”. Si se considera la oferta productiva y la demanda contratada, la adopción de este criterio, implicaría precios a niveles de los de exportación –paridad exportación–.

Por otro lado, aún cuando la Ley fija un precio techo equivalente al 50% del menor precio de exportación, éste podría resultar excesivo dadas las características actuales del mercado doméstico. Si consideramos los

niveles de precio de exportación de la gestión 2008, la aplicación de la Ley hubiese fijado un techo de alrededor de 4 \$us/MPC, siendo que el precio vigente máximo es de 1,70 \$us/MPC.

Es importante hacer notar, adicionalmente, que al ser el gas natural un “semi-commodity”, tiene la característica de que su precio responde a condiciones de mercado regionales o asociadas a la realidad de cada proyecto. En este entendido, los niveles de precios pactados en el mercado interno no necesariamente deben incorporar, en sus métodos de formación, variables de mercados de exportación.

c) Régimen fiscal.-

Como ya se adelantó en el punto anterior de este apartado, siguiendo una posición mayoritaria en el Congreso, el régimen fiscal de la Ley 3058 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.

La Ley 3058 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, como se muestra en el esquema gráfico siguiente:¹⁵

15 Elaboración propia con base a disposiciones legales publicadas en la gaceta oficial.

I. Sistema de cargas directas o "ciegas"				
Regalías y participaciones	Objeto de pago	Tasa	Beneficiario	
Regalía departamental	Producción fiscalizada departamental	11%	Cochabamba Santa Cruz Chuquisaca Tarija	
Regalía Nal. Compen-satoria	Producción fiscalizada nacional	1%	Beni (2/3 de 1%) y Pando (1/3 de 1%)	
Participación YPFB-TGN	Producción fiscalizada nacional	6%	Tesoro General de la Nación (TGN)	
Total Sistema Regalitario				
Impuestos directos				
Impuesto directo a los hidrocarburos	Hidrocarburos medidos en punto de fiscalización, en su primera etapa de comercialización, (se mide y paga como las regalías) [Art. 55 ley 3058]	32%	Departamentos productores → (4%) de su correspondiente producción fiscalizada (equivalente al 12.5% de valor de liquidación o monto recaudado)	
			Departamentos no productores → (2%) de la producción fiscalizada (equivalente al 6,25% para cada Departamento, de valor de liquidación o monto recaudado)	
			Dptos. Productores-Nivelación → Si existe un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el TGN nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso por coparticipación en el IDH	
			Otros beneficiarios Tesoro general de la Nación Pueblos Indígenas y Originarios Comunidades campesinas Municipios Universidades Fuerzas Armadas Policía Nacional, otros	
			Del Saldo, según asignación del Poder Ejecutivo	
Total Cargas directas		50%	Aplica para financiación de Fondos de Coparticipación Tributaria. (ver cuadro anterior)	
II. Sistema Impositivo				
IUE	Utilidades	25%		
IUE-BE (trans. al ext.)	Utilidades remesadas	12.5%		
IVA*	Ventas internas	13%		
IT	Transac. Internas	3%		
			Tesoro General de la Nación (TGN)	

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 con el escenario citado para la Ley 1689, 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%.

Lo que queda por resolver es, si ante un escenario de precios deprimidos el esquema vigente muestra sostenibilidad. Según el estudio citado, 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, no sólo se pondría en riesgo la generación del excedente y su esquema de distribución interna, sino también quedaría comprometida 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.

4.3 Apuntes sobre los Ajustes Post reforma –Decreto de Nacionalización 28701– y la Nueva Constitución Política del Estado

La promulgación de la Ley 3058, 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 del Chaco” No 28701, en mayo de

2006. Este aspecto, indica 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 ese año se suscribieron, con todas las empresas que operan campos hidrocarburíferos en el país, contratos de operación que siguen por su naturaleza los preceptos teóricos que corresponden a una categoría de contrato de servicios de riesgo, en la que el inversionista asume el riesgo de la actividad y la operativa 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 3058 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 YPFB : actuar en nombre y representación del Estado como único y exclusivo comercializador de los hidrocarburos producidos en el país.

Queda así acotado el modelo de gestión hidrocarburífera en un esquema centralmente estatista, que se refleja en los siguientes principios del Decreto de Nacionalización:

- Se nacionalizan los recursos naturales hidrocarburíferos del país. El Estado recupera la propiedad, posesión y control total y absoluto de estos recursos (art 1).
- A partir del 1 de mayo del 2006, las empresas petroleras que realizaban actividades de producción de gas y petróleo en el territorio nacional, quedan obligadas a entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) toda la producción de hidrocarburos. (...) YPFB , a nombre y en representación del Estado, en ejercicio pleno de la propiedad, debe asumir la comercialización de hidrocarburos, definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno como para la exportación y la industrialización (art. 2).
- El Estado toma el control y la dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización

de hidrocarburos en el país. (...) El Estado recupera su plena participación en toda la cadena productiva del sector de hidrocarburos (...) (arts. 5 y 7).

El reciente y último acontecimiento por 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.

En todo caso, 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 Plurinacional.

5. Consideraciones finales y conclusiones

El repaso de las reformas en materia de política hidrocarburífera en Bolivia, durante la última década, evidencian una permanente situación de cambio en la reglas de gestión sectorial, que con la reciente promulgación de la nueva Constitución Política del Estado –en enero de 2009– quedan aún en proceso de clarificación y configuración.

Este esquema de Reformas, sistematizado en el siguiente cuadro, muestra el paso de sistemas de gestión opuestos: el primero, en 1996, de claras bases liberales, que fue seguido a partir del año 2005 por un proceso

REFORMAS DE ÚLTIMA DÉCADA

	1996 Ley 1689	2005 Ley 3058	2006 D.S. Nac.	2009 Nueva CPE
Año de promulgación	Ley 1194	Ley 1689	Ley 3058	Nueva CPE
Cargas directas (sobre producción)	32%	18% H. Nuevos 50% H. Existentes Sutax - 25% a utilidades extraordinarias	50% (Reg e IDH)	50%
Otros Impuestos		IUE - 25% sobre utilidades IUE-BE - 12,5% Remesas al exterior IVA - 13% al Valor Agregado IT - 3% a las Transacciones		Requiere Nueva Ley Reconoce 11% de regalías un sistema Participaciones
Participaciones contractuales	%Variable	No	% Variable	% Variable
Modalidad Contractual	Contratos de operación	Contratos concesionarios (CRC)	1) Prod. compartida 2) Operación 3) Asociación	Contratos de operación de servicios
Propiedad de la producción	Estatal	Privada	Estatal	Estatal
Vigencia	Abril-1996		Mayo-2005	Mayo-2006 Enero-2009
			* Permite Participación privada en producción bajo contrato 1	

de continuas reformas que derivó, finalmente, en un modelo de gestión estatal.

Los indicadores en términos de resultados de estos modelos son también opuestos. La restructuración 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 a recaudación tributaria se refiere.

Con las reformas iniciadas en el año 2005, se logran recaudaciones tributarias sin precedentes históricos en el país, pero inicia al mismo tiempo una fase de estancamiento en las inversiones, que impidieron incluso el cumplimiento de compromisos de exportación pactados con la Argentina. Esta situación alerta sobre un posible riesgo para la reproducción misma de excedente y con ella la políticas redistributivas y de autosuficiencia energética.

Sin embargo, atribuir exclusivamente las limitaciones de estas reformas a los modelos que los sustentan sería sesgado. Por un lado, si bien queda claro que la carga tributaria de la Ley de 1996 resulta menor a la vigente, los bajos niveles de recaudación quedan explicados en buena parte por el escenario de precios deprimidos que caracterizó a la década de los 90's y el ingreso al siglo XXI, y una fase de depreciación de inversiones que impactaban en las utilidades a ser gravadas.

En cuanto a las reformas que inician en 2005, queda por resolver si es el ambiente de inseguridad jurídica –generado por lo continuos cambios normativos– la capacidad de gestión de YPF que se encuentra en una fase embrionaria de su refundación, la no consolidación de nuevos mercados, la inflexibilidad del régimen fiscal o la conjugación de estos elementos, los que han impedido los flujos de inversión requeridos.

Ahora bien, más allá de evaluar los resultados objetivos en la aplicación de estos esquemas, tema aún prematuro en el caso de las últimas reformas, lo que resulta importante de someter a reflexión es la tendencia histórica a repetir ciclos que se habían agotado por sus propias limitaciones. Si nos detenemos en el cuadro anterior, puede apreciarse que el modelo conceptual instaurado con el D.S 28701 tiene similares características al régimen de

la Ley 1194, que precedió la reforma liberal. La diferencia estriba no en el concepto sino en el esquema efectivo de apropiación estatal de la renta, que resulta ser mucho más agresivo con la normativa vigente.

La reflexión que se ha tratado de reforzar a través de este trabajo es si el sistema político ha desaprovechado la oportunidad histórica que se le otorgó en 2004, de construir un proyecto nacional sectorial que recoja la voluntad ciudadana y a la vez de muestras de sostenibilidad jurídica, técnica y económica,

Sobre este punto, se considera que el reto pendiente es el de consolidar un modelo de gestión propio, basado en nuestra rica experiencia sectorial, las condiciones objetivas técnicas y económicas de la industria en nuestro país, y la lectura adecuada del mandato social. En este proceso, es deseable también recoger aquellas experiencias exitosas del sector hidrocarburífero internacional, en las que se han gestado y aplicado instrumentos innovadores para aminorar riesgos de relacionamiento entre Estados e inversores y procurar fórmulas de equilibrio de intereses.

Si Bolivia no logra avanzar de manera drástica en un proceso institucional serio y de largo alcance, y estructurar bases sólidas para la consolidación del proceso iniciado con la Ley 3058 y la suscripción de nuevos Contratos de Operación, seguramente tendremos, tarde o temprano, que plantearnos la construcción de un modelo alternativo.

Lo que se espera, sin embargo, es que el proceso logre encauzarse. Para ello, deberemos estar conscientes de que la estructuración sectorial no termina en la elaboración normativa, sino que requiere modelos de gestión, bases y actores que garanticen una adecuada administración técnica y económica. Asimismo, la factibilidad económica del nuevo régimen fiscal debe ser garantizada, lo contrario significaría poner en riesgo el propio sistema de reproducción del excedente.

Como en todo proceso de aplicación de políticas públicas, será necesario efectuar un balance de los logros y debilidades del actual modelo y de las experiencias pasadas, a objeto de terminar de diseñar un modelo de gestión que parece encontrarse aún en fase de construcción.

Anexo I

Tasas del ICH para el gas natural y petróleo propuesta de ley del gobierno de Carlos D. Mesa

Gas Natural destinado a la exportación				
Volúmenes o energía comercializados por campo (por mes)		Base Imponible		
Desde (MMBTU)	Hasta (MMBTU)	MMBTU (por mes)	Porcentaje	Sobre excedente a (MMBTU por mes)
–	1,500,000	– +	5%	–
1,500,000	4,111,631	75,000 +	16%	1,500,000
4,111,631	6,723,263	492,861 +	24%	4,111,631
6,723,263	9,334,894	1,119,653 +	31%	6,723,263
9,334,894	11,946,525	1,1929,258 +	37%	9,334,894
11,946,525	14,558,156	2,895,562 +	42%	11,946,525
14,558,156	17,169,788	3,992,447 +	47%	14,558,156
17,169,788	19,781,419	5,219,914 +	52%	17,169,788
19,781,419	22,393,050	6,577,962 +	56%	19,781,419
22,393,040	Adelante	8,040,475 +	60%	22,393,040

Petróleo													
Volumenes o Energía Comercializados por campo (por mes)		Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 15 y menor o igual a \$us/Barril 15			Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 15 y menor o igual a 19 \$us/Barril			Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 19 y menor o igual a 23 \$us/Barril			Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 23 y menor o igual a 27 \$us/Barril		
Desde (Barriles)	Hasta (Barriles)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente (Barriles por mes)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente (barriles por mes)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente (Barriles por mes)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente a (Barriles por mes)
-	15.000	-	+ 1%	-	-	+ 2%	-	-	+ 3%	-	-	+ 4%	-
15.000	180.000	150	+ 3%	15.000	300	+ 7%	15.000	450	+ 11%	15.000	600	+ 14%	15.000
180.000	345.000	5.100	+ 5%	180.000	11.850	+ 12%	180.000	18.600	+ 18%	180.000	23.700	+ 24%	180.000
345.000	510.000	13.350	+ 6%	345.000	31.650	+ 15%	345.000	48.300	+ 23%	345.000	63.300	+ 30%	345.000
510.000	675.000	23.250	+ 7%	510.000	56.400	+ 18%	510.000	86.250	+ 27%	510.000	112.800	+ 36%	510.000
675.000	840.000	34.800	+ 8%	675.000	86.100	+ 20%	675.000	130.800	+ 30%	675.000	172.200	+ 40%	675.000
840.000	1.005.000	48.000	+ 9%	840.000	119.100	+ 22%	840.000	180.300	+ 33%	840.000	238.200	+ 44%	840.000
1.005.000	1.170.000	62.850	+ 10%	1.005.000	155.400	+ 24%	1.005.000	234.750	+ 36%	1.005.000	310.800	+ 48%	1.005.000
1.170.000	1.335.000	79.350	+ 10%	1.170.000	195.000	+ 26%	1.170.000	294.150	+ 39%	1.170.000	390.000	+ 52%	1.170.000
1.335.000	Adelante	95.850	+ 11%	1.335.000	237.900	+ 28%	1.335.000	358.500	+ 41%	1.335.000	475.800	+ 55%	1.335.000
Petróleo													
Volumenes o Energía Comercializados por campo (por mes)		Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 15 y menor o igual a \$us/Barril 15			Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 15 y menor o igual a 19 \$us/Barril			Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 19 y menor o igual a 23 \$us/Barril			Base Imponible - Precio de Referencia mayor a \$us/Barril 23 y menor o igual a 27 \$us/Barril		
Desde (Barriles)	Hasta (Barriles)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente (Barriles por mes)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente (barriles por mes)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente (Barriles por mes)	Barriles (por mes)	%	Sobre excedente a (Barriles por mes)
-	15.000	-	+ 5%	-	-	+ 6%	-	-	+ 7%	-	-	+ 8%	-
15.000	180.000	750	+ 19%	15.000	900	+ 23%	15.000	1.050	+ 27%	15.000	1.200	+ 30%	15.000
180.000	345.000	32.100	+ 31%	180.000	38.850	+ 38%	180.000	45.600	+ 44%	180.000	50.700	+ 50%	180.000
345.000	510.000	83.250	+ 39%	345.000	101.550	+ 48%	345.000	118.200	+ 56%	345.000	133.200	+ 64%	345.000
510.000	675.000	147.600	+ 46%	510.000	180.750	+ 57%	510.000	210.600	+ 66%	510.000	238.800	+ 70%	510.000
675.000	840.000	223.500	+ 52%	675.000	274.800	+ 64%	675.000	319.500	+ 70%	675.000	354.300	+ 70%	675.000
840.000	1.005.000	309.300	+ 58%	840.000	380.400	+ 70%	840.000	435.000	+ 70%	840.000	469.800	+ 70%	840.000
1.005.000	1.170.000	405.000	+ 63%	1.005.000	495.900	+ 70%	1.005.000	550.500	+ 70%	1.005.000	585.300	+ 70%	1.005.000
1.170.000	1.335.000	508.950	+ 67%	1.170.000	611.400	+ 70%	1.170.000	666.000	+ 70%	1.170.000	700.800	+ 70%	1.170.000
1.335.000	Adelante	619.500	+ 70%	1.335.000	726.900	+ 70%	1.335.000	781.500	+ 70%	1.335.000	816.300	+ 70%	1.335.000

Bibliografía

CIDES

2008 Bases de Datos Estadísticos, Normativos y Hemerográficos. Construidas a partir de información oficial (SIN, YPFB, MHE y Gaceta Oficial), y publicaciones en medios de prensa escrita de circulación nacional.

JOHNSTON, Daniel

2003 *International Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis*. Oklahoma, Penn Well Corporation.

KOHL, Benjamin; FARHING, Linda

2007 *El Bumerán Boliviano: hegemonía neoliberal y resistencia social*. La Paz, Plural Editores.

MEDINACELI, Mauricio

2007 *La nacionalización del nuevo milenio: cuando el precio fue un aliado*. La Paz, Fundemos.

MESA GISBERT, Carlos

2008 *Presidencia Sitiada*. La Paz, Plural Editores y Fundación Comunidad.

La capitalización de los hidrocarburos y la modernidad: un análisis de las ideas subyacentes al modelo de gestión y de sus críticas

Alice Soares Guimarães

Resumen

El artículo analiza los elementos simbólicos que estuvieron por detrás de la Capitalización del sector de los hidrocarburos en Bolivia, partiendo del supuesto de que las políticas gubernamentales deben ser comprendidas no sólo como resultado del juego-interacción de intereses racionales, sino también como resultado de la producción de sentido, valores e identidades en el plano simbólico. Identificamos las ideas, percepciones, significados y valores que subyacían e informaban a la Capitalización y sus críticas, así como su relación con proyectos más amplios asociados a la “búsqueda de la modernidad” y a los modelos de Estado, economía y sociedad que los distintos actores planteaban para el país. A través de una revisión hemerográfica, indicamos las asociaciones hechas entre la Capitalización y el “camino hacia la modernidad”, en el discurso de los defensores del modelo, y la contraposición entre la medida y la “defensa de la soberanía nacional”, en la voz de sus críticos.

Abstract

This article analyzes the symbolic elements that lay behind the Capitalization of Bolivia's hydrocarbons sector, assuming that public policies should be understood not only as the outcome of the contest/interaction of rational interests, but also as a result of the production of meaning, values and identities on a symbolic level. We identify the ideas, perceptions, meanings and values that underlay and informed the Capitalization and its critics, as well as their relation to broader projects associated with the “search for modernity” and with state, economy and society patterns that distinct actors proposed for the country. By means of a hemerographic research, we indicate the connections made between Capitalization and the “path to modernity”, present in the speech of its defenders, and the confrontation between the measure and “national sovereignty defense”, in the voice of its critics.

* Socióloga. Investigadora del CIDES-UMSA. Este trabajo fue producido en el marco del Proyecto “Sociedades Inflamables: el caso boliviano”, llevado a cabo por el CIDES-UMSA, en convenio con la Universidad de Bergen, Noruega.

Introducción

Bolivia ha vivido recientemente grandes cambios en lo que se refiere a la gestión de sus recursos hidrocarburíferos. En un período de poco más de una década ha pasado por un proceso de Capitalización de la empresa responsable de la exploración y explotación de estos recursos y por la crítica de amplios sectores de la sociedad al referido proceso, lo que culminó en el Decreto de Nacionalización del sector en 2006. En esta trayectoria, diversos fueron los actores sociales y políticos involucrados y, consecuentemente, también fueron diversos los intereses, percepciones y planteamientos acerca de la gestión de hidrocarburos, lo que generó una compleja trama de relaciones sociales en la cual se imbricaron los procesos de formulación de las políticas de gestión de los hidrocarburos.

En la arena de la sociedad civil, se presenciaron movilizaciones sociales que muchas veces vincularon el tema de los hidrocarburos a otras temáticas relevantes de la política boliviana y actualizaron la memoria social de diferentes horizontes históricos a través de modalidades de acción colectiva que fueron desde el conflicto con el Estado hasta la formulación de proyectos alternativos. Ya en el ámbito gubernamental, se observó una serie de acuerdos, pactos e posiciones articulados, una vez más, con temas e intereses más amplios.

Este trabajo parte del supuesto de que las políticas gubernamentales deben ser comprendidas no sólo como resultado del juego-interacción de intereses racionales, sino también como resultado de la producción de sentido, valores e identidades en el plano simbólico. Estas producciones que se dan en el plano simbólico no están desligadas de la definición y consecución de objetivos más concretos, por el contrario, son su base fundante, por lo que podemos observar y analizar las políticas estatales como construcciones simbólicas histórica y estructuralmente situadas (Bonilla, 1994: 369).

Partiendo de lo anterior, identificamos los elementos simbólicos que estuvieron por detrás de la *Capitalización* del sector de los hidrocarburos, considerando que más allá de criterios objetivos de eficiencia y eficacia en la gestión de dichos recursos, tal política debe ser comprendida en el marco de la compleja trama de relaciones sociales y políticas en la cual

fue formulada y de proyectos más amplios asociados a la “búsqueda por la modernidad” y a percepciones y valores relacionados al modelo de Estado, economía y sociedad que los distintos actores planteaban para Bolivia. Más allá del modelo de gestión en sí mismo, lo que nos interesa es identificar las ideas, percepciones, significados y valores que subyacían e informaban a este modelo y sus críticas.

La búsqueda de la modernidad en América Latina

El “deseo de ser moderno” de los países latinoamericanos –manifestado principalmente por los gobiernos y las élites de la región– data por lo menos de las primeras décadas del siglo XX. En una primera etapa (1920-1950), el proceso de modernización estuvo asociado a cambios que deberían ser introducidos tanto en la esfera de la economía como en la del Estado y de la sociedad. En la esfera económica, se defendía la necesidad de adecuar las economías nacionales a las exigencias de los mercados mundiales, lo que se dio principalmente mediante el modelo de sustitución de las importaciones. Sin embargo, la búsqueda de la modernidad en ese período articulaba ese movimiento económico –el ingreso de las economías nacionales al mercado internacional– a un proyecto claramente político: transformar los Estados de la región en naciones, a través de la creación de una cultura nacional homogénea (Martín-Barbero, 2006:24).

En ese sentido, parte fundamental del “proyecto de modernización” en aquel primer período era la inclusión de las masas en la vida nacional, lo que significaba expandir lo que había sido privilegio de unas minorías en el acceso a la vivienda, la salud y la educación e implicaba, a la vez, una redefinición de la ciudadanía en términos de quiénes eran considerados ciudadanos nacionales en igualdad de derechos y deberes. Dicha expansión requería la “masificación” del derecho al trabajo, de los derechos civiles, del acceso a la salud y a la educación, lo que sólo era posible “explotando la vieja configuración estamental de la sociedad y del Estado” (Martín-Barbero, 2006: 24). Así, “masificar” significaba dar acceso social a las masas y atender a sus demandas; percepción esta que dio forma y sentido a los diferentes proyectos nacional-populares en la región, en los cuales el camino hacia

la modernidad pasaba necesariamente por la “inclusión” de los sectores de la sociedad hasta entonces marginados de la vida política y de la condición ciudadana.

Entre los años 1950s y 1960s surge la teoría de la modernización, cuyo argumento central era que el “mundo en desarrollo” podría, en determinadas circunstancias, seguir el mismo camino de modernización y desarrollo que cursaron las naciones ya desarrolladas en ese entonces (Rostow, 1961; Apter, 1965 *apud* Van der Ree, 2007). El punto de partida de esas teorías era el diagnóstico de una diferencia profunda entre las sociedades tradicionales y las sociedades modernas, adoptando en gran medida una lectura –entre otras posibles– del pensamiento weberiano.

Weber diferencia las sociedades por las maneras en que las personas ven el mundo (*Weltanschauung*). En el contexto específico europeo, las sociedades modernas habrían surgido, según el autor, como resultado de una nueva manera de pensar que emergió como resultado de cambios en las creencias religiosas y de la secularización de la sociedad. Mientras las sociedades pre-industriales se caracterizarían por estar guiadas por la tradición, las sociedades modernas se diferenciarían por adoptar un punto de vista racional del mundo, aceptando y persiguiendo la racionalidad definida por Weber como un cálculo deliberado de los medios más eficientes para lograr un objetivo determinado. Así, la modernización sería resultado de un proceso de racionalización de la sociedad que llevó al cambio del modo de pensamiento dominante de la tradición a la razón.¹ Este cambio en la visión de mundo, en la forma de pensar y en la motivación por detrás de las acciones de los individuos fue, según Weber, condición fundamental para el desarrollo del capitalismo moderno tal como se dio en el occidente.²

Trasladando el diagnóstico de Weber para otras regiones –cosa que el autor no se proponía– la teoría de modernización indicaba que los rasgos fundamentales de las sociedades tradicionales serían impedimentos para el libre desarrollo de un mercado capitalista, mientras que la visión de mundo racional, característica de las sociedades modernas, sería óptima para

1 Weber, 1922 [2002].

2 Weber, 1904 [1990].

la implementación del referido mercado. Como resultado, el argumento central de dicha teoría consiste en que para que los países en vías de desarrollo alcancen un nivel de industrialización y prosperidad económica, característicos de una sociedad moderna, es necesario que hagan un cambio profundo no sólo en el sistema de producción, sino principalmente en sus valores y estructuras sociales: en su visión de mundo.

Los elementos centrales que deberían “adquirir” las sociedades tradicionales para lograr la transición a la modernidad eran definidos de acuerdo a los patrones fundamentales de la modernidad occidental europea, en la cual la racionalización, la secularización, el Estado nación, la educación de masa, el capitalismo, la democratización y otros procesos e instituciones se han reforzado mutuamente. Así, se pensaba que para volverse “moderna”, América Latina tendría que reproducir estos patrones fielmente (Van Der Ree, 2007: 3).

La teoría de la modernización utiliza el concepto de *desarrollo* para denominar el proceso más concreto que resultaría en la modernización. Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial afirmaban que en el proceso de transición de la sociedad tradicional a la sociedad industrial moderna, el Estado debería cumplir un papel central, siendo responsable de operar los cambios necesarios en la estructura social; cambios éstos que demandan una reestructuración social en todos los niveles, desde la familia, hasta las instituciones estatales más altas, por lo que un Estado fuerte y estable era condición fundamental para llevar a cabo la tarea de modernizar un país. Así, dichas teorías suponían que el aparato estatal podría ser utilizado para fomentar el cambio estructural y acelerar la industrialización, desempeñando un importante rol en la modernización (Evans, 1996: 1). Cabe notar que si bien enfatizaban el rol fundamental del Estado como promotor de los cambios estructurales necesarios, tenían también un fuerte énfasis en el mercado como espacio donde se darían los cambios. Como indica Domingues,

“La teoría de la modernización – de hecho, una ideología liberal – tiene en el mercado un rasgo necesario del progreso evolutivo. En él debían desarrollarse el “emprendedurismo” y la racionalización de las prácticas económicas, contra otras, tradicionales

(basadas en la familia, en el particularismo, en la afectividad, en el nepotismo, en la aversión a la innovación y al riesgo) Domingues, [2008] 2009: 90).

Adoptando una percepción de progreso unidireccional por medio del cual todas las sociedades pasarían por las mismas transformaciones que pasaron los países del occidente industrializado en su camino hacia la modernidad, la teoría de la modernización buscó establecer los fundamentos para el desarrollo de los países “atrasados”, prescribiendo cambios en diversos ámbitos de la vida social,³ entre los cuales se destacan la incorporación de las economías nacionales al mercado mundial; la urbanización; el desarrollo de la educación y medios de comunicación de masa; la difusión de los valores modernos como universalismo, desempeño, orientación hacia el futuro, confianza social, etc., y la adopción del modelo político de la democracia representativa. Siguiendo esta perspectiva, en América Latina el concepto de “modernidad” surgía en los debates y políticas de la región asociado a la noción de “modernización”, comprendida como un proceso de transición que involucraba cambios en las estructuras de la economía, de la política y de la sociedad.

Según la visión desarrollista, la razón de la pobreza y del atraso de los países de América latina, se explicaba por el bajo crecimiento económico y no así por la ausencia de justicia social. Se pregonaba que, primero, era necesario incrementar la riqueza para, en un segundo momento, distribuirla. Propuesta que ubicaba las demandas sociales y la democracia política en una situación subsidiaria en relación al crecimiento económico (Martín-Barbero, 2006, p. 25). Así, el segundo proyecto de modernidad en América Latina (1960-1970) se organizaba alrededor de la noción de “desarrollo”. Si en un primer momento la idea de modernización viabilizaba un proyecto eminentemente político, la del desarrollo modeló todo un proyecto económico: el crecimiento para el cual serían promovidas reformas del Estado y de la sociedad (Martín-Barbero, 2006: 25). El camino hacia la modernidad, en principio relacionado a la inclusión de las masas y la constitución de una

3 Cabe notar que mucho peso era puesto en los valores y en su transformación (Domingues, [2008] 2009: 90).

identidad nacional, se desvió hacia el sendero del desarrollo económico, que pasa a figurar como la condición fundamental en el proceso de modernización, en una primacía de los aspectos técnicos que dejaba a las cuestiones más normativas relegadas a un segundo plano.

La búsqueda de la modernidad en Bolivia

En Bolivia, en los años 1930s –después de la Guerra del Chaco– se empezó a discutir el carácter de la nación y la necesidad de la incorporación de las masas –urbanas y rurales– en la vida nacional. Sin embargo, fue con la Revolución de 1952 que se consolidó un proyecto político que seguía las prescripciones de los dos proyectos de modernización anteriormente descritos. Con el triunfo de la Revolución, se realizaron los cambios indicados como necesarios para lograr la transición: la inclusión de las masas y la expansión de la ciudadanía –a través principalmente de la instauración del sufragio universal–, la masificación de la educación –con la construcción de escuelas rurales–, la búsqueda de la consolidación de una identidad nacional –adoptando el paradigma de la integración vía la construcción de una identidad mestiza homogénea– y reformas en el ámbito económico orientadas al cambio de lo que era una estructura estamental de la sociedad, con la reforma agraria y la estatización de gran parte de la economía. Como afirma Wanderley (2009: 162) “Después de la revolución de 1952 y hasta los años 1980, Bolivia aplicó un modelo estatista de desarrollo basado en las políticas de sustitución de las importaciones, en consonancia con la tendencia latino-americana. El Estado asumió el papel de coordinador y líder del proceso de acumulación de capital, como el agente directo en la producción de bienes y servicios”.

En los años 1980s, dos eventos llevaron al cambio del modelo de desarrollo en los países de América Latina: la crisis de la deuda externa, la cual fue acompañada por una crisis del paradigma predominante de desarrollo, lo que a la vez llevó a una redefinición del “camino” hacia la modernidad, así como de los requisitos necesarios para emprenderlo.

En esa década ocurrió un estancamiento económico en los países industrializados, que llevó a una reducción de las importaciones de materias

primas del tercer mundo y de la demanda por productos tradicionales, lo que significó para los países de América Latina una gran reducción de sus exportaciones y de sus ganancias, las cuales eran fundamentalmente destinadas a cubrir las obligaciones de sus deudas. Por otro lado, hubo un incremento de las tasas de interés de las deudas, ya que la mayor parte de los créditos fueron contraídos indexados al dólar, con tasas variables de acuerdo con la fluctuación del mercado internacional. De esta forma, los costos del servicio a la deuda subían al mismo tiempo que los ingresos por las exportaciones caían. Como resultado, al inicio de la década de 1980, los países deudores de América Latina se encontraron en un círculo vicioso, entre la caída de los precios de las exportaciones y el incremento de las tasas de interés, lo que los llevó a pedir nuevos créditos, los cuales apenas servían para poder mantener los pagos del servicio de la deuda (Smith, 2000: 251).

En agosto de 1982, el gobierno mexicano declaró su incapacidad de continuar con el servicio a la deuda externa, iniciando lo que quedaría conocido como la “crisis de la deuda de América Latina”. En esa ocasión, el Departamento del Tesoro americano movilizó un paquete de asistencia de emergencia, solucionando momentáneamente el problema, pero a medida que otros países de la región anunciaban la imposibilidad de cumplir con las obligaciones de sus deudas, la comunidad internacional buscó una solución más general.

De acuerdo a diversos analistas de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), gran parte de los problemas de los países de la región resultaba de la crisis del modelo de Industrialización con sustitución de importaciones (ISI)⁴ que fue adoptado por dichos países y que tenía innumerables deficiencias debido a su énfasis en el Estado, su dependencia en los mercados internos, y la protección del sector privado (Smith, 2000: 255). A pesar de

4 El modelo de ISI partía de un papel intervencionista del Estado en la economía, con un tratamiento preferencial para las industrias nacionales, con frecuencia de propiedad estatal, mediante barreras reglamentarias y arancelarias que las protegían de la competencia extranjera, combinado con la exención de impuestos a las inversiones, préstamos a bajas tasas de interés y un control estricto sobre la demanda de divisas.

que la crisis de la deuda fue en gran medida resultado de factores externos a América Latina, la comunidad financiera llegó a la conclusión de que la crisis económica latinoamericana sólo podría solucionarse a través de una reestructuración de la economía en la región. Dicha reestructuración era propuesta en la línea del neoliberalismo, marcando un cambio en las políticas de desarrollo internacional que pasarían a ser orientadas por los principios del mercado en vez de los del Estado.

El conjunto de principios que orientarían tal reestructuración económica se conoció como Consenso de Washington, que incluía tres conjuntos más amplios de prescripciones: la reducción y revisión del papel económico desempeñado por el Estado, el apoyo al sector privado y la revisión de las políticas de comercio.⁵ Esas prescripciones estaban basadas en la creencia de que la administración privada, orientada por las ganancias y las competencias del mercado, era inherentemente más eficiente que la administración pública.

De este modo, la crisis de la deuda llevó a la crítica al modelo de desarrollo vigente, por lo que los gobiernos y teóricos de la región se dedicaron a la búsqueda de otro camino hacia la modernidad. En su búsqueda, el nuevo camino encontrado fue el neoliberalismo, el cual, se creía, crearía patrones superiores de modernidad no sólo en la dimensión económica, sino que también en las dimensiones sociales y políticas. No se trataba, por lo tanto, apenas de una solución para los problemas económicos coyunturales, sino que se buscaba redefinir las relaciones sociales y económicas y reordenar la sociedad, en una nueva propuesta de modernidad (Van der Ree, 2007: 191-192). Así como en los proyectos de modernización anteriores, la propuesta neoliberal involucraba no sólo aspectos económicos sino también temas más amplios relacionados

5 Con relación al papel que el Estado debería desempeñar en la economía, se defendía que debería concentrar sus recursos en áreas productivas e inversiones de infraestructura y no en subsidios sociales; debería desregular la economía, dejando que las fuerzas del mercado operen sin limitaciones políticas o burocráticas; debería vender las empresas estatales, lo que reduciría el déficit público, y remover las restricciones al capital extranjero. En lo que se refiere al comercio, los gobiernos de la región deberían voltearse a los mercados externos, a través de la reducción de las barreras a las importaciones, lo que mejoraría el acceso al mercado internacional, estimulando la competencia, la eficiencia y proporcionando una participación activa en la economía internacional.

al tipo de orden social y político necesario para lograr la referida modernización. La meta aún era alcanzar la modernidad, pero ahora el camino era otro: la modernización se daría a través de los principios del libre mercado el cual sería, de acuerdo a la visión neoliberal, el organizador más racional y eficiente no sólo de la actividad económica, sino de todas las dinámicas de las sociedades modernas, en una clara marginación del Estado como actor, quedándole un rol mínimo en este proceso de transición hacia la modernidad.

Guiados por las prescripciones del Consenso de Washington, a principios de los años 1980 el BM y el FMI comenzaron a implementar en los países de América Latina un conjunto de políticas conocidas como Programas de Ajuste Estructural (PAE). En Bolivia, en el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) se inició un proceso de reforma económica que incorporó un PAE y decretó una Nueva Política Económica (NPE) que permitió que la moneda boliviana fluctuase con el dólar, abrió el país a la inversión financiera directa cancelando las políticas proteccionistas, congeló los salarios, estableció la libre contratación de trabajadores, impuso un régimen de libre importación, inició la privatización de las empresas estatales y cerró las minas de propiedad del Estado, entre otras medidas, todas orientadas a eliminar el control estatal sobre la economía. De este modo,

“En 1985, el modelo de capitalismo de estado fue abandonado, transfiriéndose al sector privado la responsabilidad principal de inversión productiva. El Estado asumió el papel de regulador y garantizador de la estabilidad macroeconómica y de promotor de las inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura” (Wanderley, 2009: 165).

Si bien reconocemos que la dependencia económica⁶ desempeñó un papel central en las reformas realizadas en Bolivia, es fundamental considerar

6 Una vez que el país dio su consentimiento para seguir con el PAE, el financiamiento de las IFIs se había convertido en esencial para que el Gobierno cumpliera sus obligaciones básicas, configurando una situación de fuerte dependencia económica. Mitad de la inversión pública en Bolivia desde 1985 fue apoyada por la cooperación internacional, alcanzando un promedio de 9% del PIB anual (Kohl; Farhing, 2007, p.121).

que en este período, desde la óptica de la clase dominante, el neoliberalismo servía como modelo y paradigma no sólo de la economía, sino también del Estado y de la sociedad. Así, más que un alineamiento en la esfera económica, la década de los 1980s fue palco de un alineamiento ideológico del Gobierno boliviano con el modelo neoliberal. Tal alineamiento ideológico tuvo una serie de impactos que llevaron a redefiniciones fundamentales en los diversos ámbitos de la sociedad.

En la economía, se incorporó el argumento de la *supremacía del mercado*, según el cual el mercado permitiría mayor libertad y una actividad económica óptima para todos. Comparadas a las economías controladas por Estados, las economías lideradas por el mercado serían superiores en coordinar las actividades económicas complejas, características de las sociedades modernas (Van der Ree, 2007: 193).

Con relación al rol del Estado, el neoliberalismo reconocía que el gobierno era necesario para cumplir con determinadas tareas básicas en la sociedad. Sin embargo, su papel sería secundario, ya que la mayor parte de sus funciones tradicionales podrían ser desempeñadas de manera más “eficiente” por el mercado (Van der Ree, 2007: 193). Según Friedman, eran pocas las áreas en las cuales el Estado debería actuar: definir las condiciones generales que regulan las relaciones en la sociedad y actuar como árbitro si las reglas son desafiadas. Las principales áreas de tal actuación serían la definición de los derechos de propiedad y la manutención del sistema monetario (Friedman, 1962, *apud* Van der Ree, 2007: 194-195).

En lo que se refiere a la sociedad, esta era considerada como conformada por individuos definidos a través de la noción liberal clásica del hombre como “maximizador de utilidades”, es decir: individuos racionales que eligen sus acciones de acuerdo a cálculos hechos para definir cuáles son los mejores medios para lograr sus objetivos.

Finalmente, en lo que se refiere al proyecto de modernización, el neoliberalismo prometía promover una “modernidad” en la cual todos los procesos de la sociedad funcionarían de manera óptima y los niveles más altos de libertad individual podrían ser logrados. Según los defensores del modelo, en la esfera de la economía la modernidad neoliberal

traería mayores niveles de desarrollo ya que el mercado sería superior al Estado en la distribución de capital y trabajo. Socialmente, el modelo proveería equidad –en una base individual– de oportunidades, pero no necesariamente igualdad de resultados. Los defensores del modelo afirmaban que los mercados permitían mejor acceso a los bienes y servicios, promoviendo, consecuentemente, bienestar social. Por fin, en la esfera política, plateaban que la modernidad neoliberal crearía sociedades de libertad en las cuales el gobierno no sería tan relevante ya que las libertades individuales serían garantizadas por el mercado (Van der Ree, 2007:194).

Cuando el neoliberalismo se volvió el modelo de preferencia de gran parte de los formuladores de política bolivianos, el Estado adoptó como visión propia los valores y principios de la sociedad individualista, del individuo racional-instrumental, de la economía de mercado, del Estado mínimo, así como las concepciones de desarrollo y modernidad propias del neoliberalismo. La adopción de la ideología neoliberal significaba, por lo tanto, toda una nueva concepción de modernidad y del camino para llegar hasta ella, así como una nueva redefinición del rol del Estado, del modelo de economía y una nueva visión de la sociedad y sus individuos. Consideramos que todos estos elementos fueron aspectos fundamentales por detrás de la formulación de la política de gestión de los hidrocarburos en el primer gobierno de Sánchez de Lozada.

La capitalización de los hidrocarburos: desarrollo vs. soberanía

En el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) fue realizado un conjunto de reformas estructurales, lanzadas a través del *Plan de Todos*, las cuales buscaban promover cambios en el aparato del Estado para adecuarlo a una economía regida por las leyes del mercado, buscando acomodar la sociedad y la política al nuevo modelo de desarrollo que, según el gobierno, llevaría a Bolivia, por fin, a la modernidad. Un elemento central del *Plan de*

Todos era el proceso de *capitalización* de las principales empresas estatales,⁷ el cual tenía como objetivo retirar la intervención productiva del Estado en la economía sustituyéndola por la inversión privada extranjera.⁸ Entre las empresas capitalizadas estaba la estatal boliviana responsable por la gestión de los hidrocarburos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

YPFB fue creada en 1936 como un organismo que posibilitaría “nacionalizar” la Standard Oil, primera empresa operadora de petróleo en Bolivia. En 1930 la Standard Oil construyó un oleoducto clandestino para exportar crudo del campo de Bermejo, Bolivia, hacia Aguas Blancas, Argentina, donde la transnacional tenía otros campos petroleros y utilizaba el carburante contrabandeado para hacer funcionar las máquinas perforadoras. La Standard Oil usó ese combustible hasta que el gobierno boliviano descubrió el hecho e inició los trámites para la nacionalización de las posesiones de la compañía norteamericana en el país, lo que ocurrió en 1937, con todos los bienes de la transnacional pasando a poder de YPFB.⁹

Aparte del oleoducto clandestino hubo otras razones, quizás hasta más relevantes, por detrás de la nacionalización. Había en esas épocas una percepción generalizada en la sociedad boliviana de que la Guerra del Chaco había sido en gran medida un conflicto petrolero, peleado en favor de la Standard Oil en su conflicto con otra empresa extranjera, la Royal Dutch Shell, con sede en el Paraguay, 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 con el

7 Según Mesa “La idea marcaba una diferencia esencial con la privatización pura y dura, no porque no fuese un proceso privatizador, sino porque hizo que las empresas estatales capitalizadas vendieran el 50% de su patrimonio a los socios capitalizadores, quienes se hicieron cargo del manejo y administración de las empresas en cuestión e invirtieron el 100% de su aporte en las propias empresas capitalizadas. El dinero no entró al tesoro general sino a las empresas. El 50% restante pasó a un fideicomiso a favor del pueblo boliviano en forma de un Bono de Solidaridad” (Mesa, 2001 [2007], p. 576).

8 Además de la Capitalización, dichas reformas incluyeron la descentralización del Estado y cambios en las modalidades de participación política de la población.

9 Última Hora, 28 de enero de 1996.

Paraguay contribuyó enormemente para que en 1937 la Standard Oil fuera “confiscada” por el gobierno (Klein, 1984; Mesa, 2001 [2007]).

La creación de la estatal petrolera marcó un hito histórico fundamental en el manejo de los recursos naturales por parte del Estado y sirvió para la formulación de políticas energéticas con un sentido nacional, a la par de instituir el pago de regalías a las regiones productoras. Hasta la década de 1990, YPF ejerció un control casi absoluto de los procesos de exploración, explotación, industrialización y comercialización de los hidrocarburos en el mercado interno y externo, ocupando una posición central en el aparato productivo nacional.

En los años 1990, la empresa integraba la lista de las empresas públicas que serían transferidas a la iniciativa privada a través del proceso de capitalización¹⁰. Cabe notar que cuando Sánchez de Lozada inició el proceso de capitalización –que ya estaba anunciado en el *Plan de Todos*– la oposición a esa medida no fue muy fuerte¹¹. Sólo después de aprobada la Ley de Capitalización es que empezaron las manifestaciones contrarias, primeramente con el rechazo de la Central Obrera Boliviana (COB) al proceso, seguida por otras manifestaciones contra la “entrega de las empresas estatales a manos

10 El referido proceso empezó con la creación de un marco legal que posibilitase y determinase las reglas de la capitalización mediante la Ley de Capitalización 1544, de 1994, la cual establecía que el Estado debería determinar el valor de mercado de la empresa pública a ser capitalizada; aportarlo a una nueva “sociedad de economía mixta”(SEM) para integrar su capital (acciones del Estado); permitir que los trabajadores de la empresa pública suscribieran acciones de la SEM, hasta el monto de sus respectivos beneficios sociales (acciones de los trabajadores); e incrementar el capital de la SEM ofreciendo acciones nuevas a los inversores privados a través de licitación pública internacional (acciones de inversores privados). Finalmente, la Ley determinaba que las acciones del Estado fueran transferidas gratuitamente a nombre de los ciudadanos bolivianos residentes en el país (acciones de los ciudadanos). La transferencia sería hecha a través de fondos de pensiones administrados por empresas seleccionadas mediante licitación pública internacional. Fue en base a este marco normativo y a través del Ministerio de la Capitalización, institución creada especialmente para llevar adelante ese proceso, que se procedió a la capitalización, entre 1995 y 1996, de las cinco mayores empresas estatales de Bolivia: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL); Lloyd Aéreo Boliviano (LAB); Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE); Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), además de YPFB .

11 Quizás porque los partidos opositores –así como la mayor parte de la sociedad civil– no se dieron cuenta de los alcances de tal medida.

extrajeras” realizadas por los sindicatos¹², los partidos de oposición e incluso miembros de los partidos de la coalición de gobierno.¹³

La capitalización de YPFB fue la que causó mayores problemas al gobierno, ya que los trabajadores, comités cívicos y partidos políticos de la oposición estaban dispuestos a impedir que esa fuera transferida a la iniciativa privada, considerándola un “patrimonio nacional” que no era pasible de ser “enajenado”. El modelo de gestión de los hidrocarburos pasó a ocupar el centro del debate nacional, con el futuro de la empresa estatal incitando la atención de casi todos bolivianos, “los unos convertido en fervorosos defensores para mantenerla bajo dominio estatal y, los otros, no menos ardientes, buscando su transferencia a la administración privada”.¹⁴

El destino de YPFB había “dividido a los bolivianos”. El gobierno defendía que la capitalización de la empresa, además de configurar la única alternativa para que la estatal petrolera incrementara su potencial productivo y la rentabilidad –suministrando al país los energéticos necesarios para la actividad interna y generando divisas– impulsaría el “largamente anhelado desarrollo nacional”.¹⁵ Así, la capitalización de YPFB era asociada, en el discurso de sus defensores, a un proyecto más amplio de desarrollo social, político y económico, o sea, la capitalización era una etapa necesaria en el camino hacia la modernidad.

Para los opositores, “la transferencia de la petrolera a manos de poderosos consorcios extranjeros no era nada más que la vil entrega de la riqueza nacional a bajo precio, postergando todas las ilusiones bolivianas por superar su atraso y postración, además de liquidar un patrimonio generosamente abonado con trabajo dinero y sangre”¹⁶. Así, en los argumentos de los que se oponían a la medida estaban presentes no sólo consideraciones económicas y políticas, sino también “se entremezclaban arraigados sentimientos y pasiones”, de modo que la defensa de YPFB tenía una poderosa carga emotiva.

12 Estos enfatizando además la defensa de las fuentes de trabajo en los sectores que iban a capitalizarse.

13 La Razón, 24 de Febrero de 1996.

14 La Razón, 7 de enero.

15 Idem.

16 Idem.

Defendemos que esta carga emotiva derivaba, en gran medida, de la asociación hecha en la memoria social colectiva entre la empresa nacional del petróleo y acontecimientos de la historia boliviana que, como la Guerra del Chaco, tenían un fuerte potencial de activación y politización de los sentimientos nacionalistas, los cuales, al servir como “puntos de concentración de afecto”, sentaron las bases para la solidaridad social, posibilitando la emergencia de la acción colectiva de diversos sectores contra la capitalización de la empresa.

En lo que sigue recuperamos, a través de la revisión de material hemerográfico, algunas declaraciones de los diferentes actores sociales y políticos que permiten ilustrar las asociaciones hechas entre la capitalización de YPF y el “camino hacia la modernidad”, por un lado, y la contraposición entre la medida y la “defensa de la soberanía nacional”, por otro. Sin agotar el abanico de actores que participaron en el proceso, acá nos concentramos en las perspectivas de tres grupos de actores: el poder ejecutivo, el poder legislativo y la sociedad civil.

“El Triángulo energético, una respuesta para Bolivia”¹⁷

El gobierno defendía que la capitalización de YPF debería ser considerada al lado de otras dos medidas: la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos –que aportaría el marco legal para la capitalización– y la construcción del gasoducto al Brasil –que consolidaría el proyecto de exportar gas al país vecino–. Las tres medidas formaban parte del “Triángulo energético”, el cual era, según el gobierno, la “respuesta para el desarrollo de Bolivia”.¹⁸

Para el presidente Sánchez de Lozada la capitalización de YPF sería la “obra capital de su gobierno de cara al objetivo de acelerar el desarrollo”. Según él, si no se capitalizase la empresa se perdería “la posibilidad de ser un país viable con crecimiento y justicia social”.¹⁹ Contraponiendo la capitalización al subdesarrollo,²⁰ el presidente asociaba las reformas económicas y la apertura a la iniciativa privada al desarrollo no sólo económico sino también social y a la misma “viabilidad” de Bolivia como nación.

17 Propaganda del Ministerio de Comunicación Social en La Razón, 28 de Abril de 1996.

18 Propaganda del Ministerio de Comunicación Social en La Razón, 28 de Abril de 1996.

19 Sánchez de Lozada en Última Hora, 4 de enero.

20 Propaganda del Ministerio de Comunicación Social en La Razón, 28 de Abril de 1996.

El Ministro de Capitalización, Alfonso Revollo, también enfatizaba el carácter “social” del proceso, indicando que al transferir la administración del sector productivo a la iniciativa privada, no sólo se lograrían 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”.²¹ Con la conclusión de la capitalización, afirmaba el Ministro, la ciudadanía boliviana podría finalmente comprender que dicho proceso no se trataba de un simple plan económico, sino que tenía “características sociales que significa el beneficio para todo el pueblo boliviano”.²² Con la capitalización y las nuevas inversiones de los socios estratégicos, se reportarían beneficios “tanto al desarrollo y progreso del país” como “de la ciudadanía boliviana”.²³

El Presidente del Senado, Juan Carlos Durán, afirmaba que habían dos posiciones sobre la capitalización de YPF: “una del gobierno que trata de cambiar la vieja estructura por una moderna” y la otra de los opositores “que dicen no a todo”. El senador del MNR resaltaba que era muy difícil debatir con los opositores porque ellos en realidad se oponían “a todo porque son contrarios al modelo neoliberal, al gobierno, a la capitalización, a la modernización” mientras que el gobierno buscaba “la modernización para cambiar el país a fin de dar bienestar al pueblo boliviano”.²⁴

En un seminario realizado para debatir la capitalización²⁵, Carlos Miranda Pacheco²⁶, quien participó representando el gobierno, afirmaba que con la

21 Hoy, 9 de Enero.

22 Revollo en *El Deber*, 17 de enero, 1996.

23 *El Diario*, 1 de febrero, 1996. Otro que resaltaba el lado “social” del proceso era el Ministro de Desarrollo Social, Jaime Villalobos, quien señalaba que el proyecto de Ley de Hidrocarburos respondía “a la necesidad de revertir el peligroso proceso de estancamiento de la exploración y producción de hidrocarburos” y paralelamente “expandir la capacidad de inversión social del Estado” con el objetivo de “promover mejores condiciones de vida para los bolivianos a través de un desarrollo económico acelerado, autosustentable y equitativo” *El Diario*, 6 de marzo de 1996.

24 Durán en *El Deber*, 23 de enero, 1996.

25 Seminario de Propuestas para la Capitalización de YPF, la reforma de la Seguridad Social y el uso de los recursos de los bolivianos. Auspiciado por la UMSA, la Asociación de Periodistas de La Paz, el Colegio de economistas y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

26 Ex ministro de Energía e Hidrocarburos y a la fecha del seminario asesor del Ministerio de Capitalización.

capitalización de las empresas estatales Bolivia se adaptaba a la “corriente mundial de transformaciones económicas”. La capitalización sería, según él, “la única vía ante el declive franco de recursos de fuente multilateral y concesionales” (Miranda en *Los Tiempos*, 19 de enero, 1996). Enrique Mariaca, ex presidente de YPFB, cuestionaba la capitalización en los mismos términos afirmando que la política del gobierno “responde sólo a la corriente ‘globalizadora’ de la economía y las recomendaciones del FMI y el BM”²⁷ y que la capitalización de las empresas públicas estaba asentada en premisas equivocadas pues sería “falso que el Estado sea un mal administrador. Quienes manejaron mal son los partidos políticos que convirtieron a YPFB en un botín de guerra” (Mariaca, en *Los Tiempos*, 19 de enero, 1996). Como alternativa a la política del gobierno, los opositores a la capitalización propusieron que YPFB se convirtiera en Sociedad Anónima Estatal, realizando una reestructuración de la empresa que radicaría en su “auténtica modernización” mientras que el Estado reasumiría “su función rectora y promotora del desarrollo nacional dando el apoyo institucional a estas empresas así como lo brinda al sector privado” (Mariaca en *El Deber*, 19 de Enero, 1996).

Así, mientras 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 de su modernización, los opositores defendían que el Estado debería mantener su rol de promotor del desarrollo nacional participando directamente de la actividad económica en lo que era un sector estratégico de la economía boliviana.

“Somos un país con soberanía, conservémosla”²⁸

El debate sobre el futuro de YPFB involucró a diversos sectores de la sociedad civil los cuales se unieron en oposición a la capitalización de la empresa. Un actor central en esa oposición fue el Comité de Defensa del Patrimonio Nacional (CDPN)²⁹, que afirmaba que con la capitalización el gobierno estaba “ejecutando

27 Los Tiempos, 19 de enero, 1996.

28 Manifiesto de la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz en Presencia, 28 de febrero de 1996.

29 Organización cívica creada en 1994 que aglutinaba a varios sectores que se oponían al proceso de capitalización de las empresas estatales planteado por el Plan de Todos.

un plan para *despojar el país del patrimonio nacional y colectivo*” y que abriría “las puertas a que el *poder político esté en manos privadas*”.³⁰ En su perspectiva, con la capitalización “las empresas extranjeras tendrán todo el poder económico” y, consecuentemente, tendrían también “todo el poder político”.

Al largo de 1996 se conformaron filiales regionales del CDPN, todas “con el objetivo de evitar que el control de YPFB pase a manos extranjeras” y de “precautelar el interés del país”.³¹ El manifiesto de conformación de la filial tarijeña, por ejemplo, demandaba “la suspensión del proceso de capitalización de YPFB para que el control de este importantísimo patrimonio nacional quede claramente en manos de bolivianos”. Recurriendo a la memoria colectiva para apoyar su argumentación, el manifiesto 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 que había sufrido el país en su historia obedecieron a intereses económicos.³²

Partiendo de la asociación entre la soberanía económica y la soberanía política y territorial, encontramos en diversas declaraciones de dichos comités referencias a la oposición a la capitalización como sinónimo de la defensa de los elementos centrales del concepto clásico de soberanía estatal: monopolio del poder político en el interior de un territorio delimitado. El proceso de capitalización, en la perspectiva de los comités, atentaba contra los referidos elementos y aspectos de la soberanía nacional, por lo que debería ser impedido.

También encontramos la concepción de los recursos naturales como “patrimonio nacional”, por lo que no podrían ser “enajenados” por el gobierno de turno. Siendo propiedad de la nación, ella era la única que podría decidir qué hacer con esos recursos. Esa concepción patrimonialista de los recursos, sumada a la percepción de que oponerse a la capitalización equivalía a defender la soberanía nacional y precautelar los intereses del país eran los pilares de la crítica de los diversos sectores de la sociedad civil al proceso de capitalización de YPFB.

30 Presencia, 1 enero 1996.

31 Presencia, 10 de enero, 1996.

32 Manifiesto del Comité de Defensa del Patrimonio Nacional Filial Tarija, en Presencia, 10 de enero, 1996.

Los Comités Cívicos también recurrían al imaginario nacionalista asociado a la noción de soberanía, afirmando que era “deber de todo boliviano y sus instituciones precautelar la soberanía territorial y económica del país”³³ y que sería una arbitrariedad de parte del poder ejecutivo “llevar adelante la transferencia de las riquezas naturales del país”³⁴ El Comité Cívico de Cochabamba, por ejemplo, expresaba que la nueva Ley de Hidrocarburos tenía que mantener a los recursos naturales en manos de los bolivianos, pues sería “un atentado a la seguridad nacional, si el gobierno insiste en transferir la administración de la estatal del petróleo a consorcios transnacionales que manejarán con facilidad a los gobiernos de turno”.³⁵

La COB remarcaba el tema de la propiedad de los recursos naturales, afirmando que la capitalización constituía una “enajenación del patrimonio nacional a través de la transnacionalización de las empresas estatales”, y en el caso de YPFB era sinónimo de “la entrega del petróleo y la traición a la patria”.³⁶ Con un discurso caracterizado por la crítica sistemática a la política neoliberal “entreguista y anti-popular” del gobierno, la COB convocaba a “la población para que defiendan los recursos hidrocarburíferos del país”³⁷ a través de movilizaciones para resistir “a la aplicación de una política impositiva anti-popular y anti-patria”.³⁸ Según la organización, se trataba “de una lucha por la soberanía nacional frente a la política anti-nacional que ejecuta el gobierno y que sólo provocará más dependencia y más hambre”.³⁹

33 Documento de los Comités Cívicos de La Paz, Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija en Hoy. 26 de enero, 1996.

34 Los Tiempos, 16 de enero, 1996.

35 Los Tiempos, 29 de febrero de 1996. El presidente de ese Comité, Roger Revuelta, afirmaba que el movimiento cívico estaba consciente de que se necesitaban “recursos frescos” para lograr la reactivación de YPFB, pero que esos “capitales tienen que ingresar al país respetando la soberanía, el ordenamiento jurídico y manteniendo la riqueza del subsuelo en manos del Estado, por lo menos ese es el espíritu de los comités cívicos” (Revuelta en Los Tiempos, 25 de febrero de 1996).

36 Presencia, 8 de enero, 1996.

37 Idem .

38 Los Tiempos, 10 de enero, 1996.

39 Lucio González, dirigente de la COB en El Mundo, 12 de Enero, 1996. Ya la Central Obrera Departamental (COD) de Cochabamba apuntaba a la capitalización de YPFB como parte de una “política económica oligárquica y neoliberal” y “enajenadora” de los recursos naturales en beneficio de la “oligarquía dominante y los capitales extranjeros” Presencia, 4 de febrero, 1996.

El proyecto de Ley de Hidrocarburos presentado por el poder ejecutivo también sufrió la oposición de los sectores contrarios a la capitalización. Según los trabajadores petroleros, dicho proyecto era “anticonstitucional y lesivo a la soberanía nacional”. Los trabajadores petroleros consideraban a YPF como “patrimonio nacional”, por lo que estaban determinados a impedir su “enajenación”⁴⁰ y “que se vendan nuestros recursos naturales”,⁴¹ defendiendo “en forma intransigente el carácter estatal del petróleo”.⁴²

La COB y el CDPN emitieron un documento conjunto en el cual criticaban el proyecto de Ley del gobierno, considerando que en realidad el petróleo estaba “en subasta” y que el referido proyecto era incompatible con la Constitución Política del Estado (CPE).⁴³ En el *Foro Debate Nacional Defensa de YPF* los participantes⁴⁴ también indicaban la inconstitucionalidad del proyecto de Ley y afirmaban que la capitalización de YPF no era procedente ni conveniente para el país, ya que en lo económico, la ley pondría en “manos privadas y foráneas los recursos nacionales”; y en lo político, al otorgar poder económico otorga poder político a los socios estratégicos, de tal manera que la política nacional sería manejada desde fuera y “en función de intereses que no serían los de la nación” (*Conclusiones del Foro Debate Nacional*, 12 de Febrero de 1996, en *Los Tiempos*, 14 de febrero, 1996). Afirmaban, en el final del documento que

“la intención de capitalizar YPF es a todas luces un atentado a la nación, es un intento de enajenación de los recursos naturales más preciados de Bolivia. En fin de cuentas, es una traición a la patria. Convocamos... al pueblo en general a rechazar y evitar este nuevo atentado a su herencia nacional” (Conclusiones del Foro Debate Nacional, 12 de Febrero de 1996, en *Los Tiempos*, 14 de febrero, 1996).

40 El Deber, 13 de enero, 1996.

41 Última Hora, 17 de Enero, 1996

42 Presencia, 15 de Febrero, 1996

43 Documento Público conjunto de la COB y CDPN, en Presencia, 9 de febrero de 1996

44 Realizado en Cochabamba por la UMSS con la presencia de los petroleros, la COD Cochabamba, CDPNA, CEDIB, Sindicato de la Prensa, Federación de autotransporte, Comité Cívico de Cochabamba, entre otros.

Otro manifiesto publicado en la prensa afirmaba que las organizaciones más representativas de la población habían expresado terminantemente su rechazo a la privatización de YPF en diversos eventos nacionales⁴⁵ y emplazaban

“..al gobierno conculcador de la Constitución Política del Estado, depredador del patrimonio estratégico de la Nación y subastador de la soberanía popular, a que rectifique su conducta antinacional de lesa Patria, renunciando al asalto de los recursos naturales, patrimonio de todos y cada uno de los bolivianos; patrimonio irrenunciable, inalienable e imprescindible de la Nación boliviana. El Presidente Sánchez de Lozada no tiene derecho de seguir enajenando el patrimonio estratégico de la Nación y, por el bien de la Patria, debe renunciar a su empecinamiento depredador”. (“Denunciamos nuevo engaño del gobierno para disfrazar la entrega del petróleo boliviano” en La Prensa, 15 de febrero de 1996).

Según un manifiesto de 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”. El documento afirmaba que no había país en el mundo –grande o pequeño, débil o poderoso– que no supiera que el control absoluto del Estado sobre esa riqueza era un imperativo de existencia de la nación y del ejercicio real de la soberanía. Además, defendía la necesidad de realizar una consulta popular sobre el tema ya que “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”.⁴⁶

45 Destacando a la COB; el CDPN; las Universidades; el Centro Cívico Bolivia; la Federación de Trabajadores Petroleros; la Confederación de Choferes; la Federación Nacional de la Prensa; el Colegio de Economistas; el Colegio Nacional de Abogados; la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia; los militares en servicio pasivo; la Escuela de Altos Estudios Nacionales; la Confederación de Excombatientes y la Asociación de Viudas de la Guerra del Chaco; “y otras tantas respetables entidades que en su conjunto representan a la inmensa mayoría del pueblo boliviano”. La Prensa, 15 de febrero de 1996.

46 Manifiesto de la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz en Presencia, 28 de febrero de 1996.

La fuerte oposición de los diversos actores de la sociedad civil a la capitalización de las empresas estatales llevó a la conformación de un Frente Amplio Contra la Privatización de YPF que, más allá de ideologías y contradicciones políticas, sindicales y regionales, logró la unidad de los distintos sectores sociales de Bolivia que coincidieran en “cerrar filas contra la privatización de YPF, símbolo de la soberanía y de los recursos no renovables bolivianos”⁴⁷. A este movimiento se unirían los ex combatientes del Chaco, quienes afirmaban 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”⁴⁸.

En las declaraciones de los diversos actores, encontramos siempre las mismas referencias: traición a la patria, política antinacional, enajenación del patrimonio de la nación, atentado a la seguridad nacional, defensa de la soberanía económica, política y, más que todo, territorial de la nación. Los argumentos de los opositores, además, hacían referencia constante a la ilegalidad del proceso –por ser incompatible a la CPE– y la ilegitimidad, dado que la gran parte de la población había salido a las calles y demostrado su rechazo a la intención del gobierno de vender lo que era patrimonio de todos. Así, las dos fuentes de sustentación y justificación de la autoridad estatal –legalidad y legitimidad– eran cuestionadas como resultado del proceso de capitalización llevado adelante por el gobierno de Sánchez de Lozada. La estabilidad democrática estaba en juego ya que, desde la percepción de la sociedad civil, el gobierno no estaría cumpliendo con su parte del contrato social: defender la soberanía de la nación y proteger a sus ciudadanos contra las amenazas externas y/o internas.

“La Madre de las batallas”

En el ámbito del Congreso Nacional, oficialistas y opositores apuntaban a la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos y a la capitalización de

47 Primera Plana, 3 de marzo de 1996. A este movimiento se unirían la COB, las CODs, los Comités de Defensa y Cívicos; la CSUTCB, los gremiales, los maestros urbano y rurales; los trabajadores mineros, los trabajadores del sector de la salud; los universitarios; así como los jubilados y rentistas (El Diario, 10 de Abril de 1996).

48 Los Tiempos, 2 de abril de 1996.

YPFB como los principales temas conflictivos en 1996, como la “madre de las batallas”.

El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) –partido del presidente– apoyaba el argumento del poder ejecutivo de que la capitalización sería la única salida para el desarrollo de Bolivia y que traería mejorías económicas, sociales y guiaría el país hacia el desarrollo y la modernidad.

Los otros partidos de la coalición gubernamental –Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Movimiento Bolivia Libre (MBL)– eran más cuidadosos al defender la medida tan impopular. La UCS afirmaba que siendo YPFB “un último patrimonio de la bolivianidad”, se debería realizar “algún tipo de consulta con todas las instituciones representativas de la sociedad” para sólo entonces implementar su capitalización.⁴⁹ Según el jefe del partido, Jhonny Fernández, la UCS sería consecuente con sus “principios doctrinales y objetivos de fortalecer la soberanía y el patrimonio nacional”, exigiendo el respeto a los principios básicos de la CPE y que la capitalización ocurriera en función de una política y medidas coherentes que fueran “fruto del consenso que exige una verdadera democracia participativa”.⁵⁰

A pesar de manejar en su discurso elementos como la defensa de la soberanía y del patrimonio de la nación, y de defender la participación popular en la decisión acerca del futuro de YPFB, la UCS respaldó la capitalización, afirmando que consideraba que dicha medida sería benéfica al país. El MBL también exigió elaborar una ley que tuviera el consenso de todos los sectores interesados y, lo más relevante acá, que se pudiera “precautelar la soberanía nacional”.⁵¹ Sin embargo, así como la UCS, apoyó al proyecto del gobierno.

49 La Razón, 8 de enero.

50 Fernández en El Mundo, 29 de febrero de 1996.

51 Hoy, 8 de enero. Como resultado de la presión de sus mismos aliados el presidente decidió dialogar con los partidos políticos y diversos sectores sociales buscando un “gran consenso nacional” para la capitalización de YPFB. El presidente había anunciado la búsqueda de este consenso en el final de 1995, pero en el final mantuvo la posición de lograr la aprobación de la Ley de hidrocarburos y la capitalización con o sin consenso. Sin embargo, sin los votos de la UCS y del MBL esto no sería posible, por lo que el gobierno decide dar un paso hacia atrás y convocar a los diferentes sectores sociales y políticos para lo que denominó como una “consulta nacional”.

Los demás partidos con representación parlamentaria se oponían a la capitalización de YPFB, siendo Conciencia de Patria (CONDEPA) el partido más radical en dicha oposición. Según su senador, Andrés Solíz Rada, con la capitalización de YPFB “Bolivia sólo será una hoja seca sacudida por los vendavales neoliberales”, perdiendo su “escasa capacidad de autodeterminarse que aún le queda”. El Senador apuntaba que YPFB, al ser producto de la Guerra del Chaco, era también el “eje material de la aún débil conciencia nacional, es el torrente sanguíneo que debe garantizar la integración vital del conjunto del país”. Para Solíz Rada, la capitalización era sinónimo de “la eliminación de los conceptos de soberanía y dignidad de la mente de los bolivianos” (Solíz Rada en *Hoy*, 14 de enero de 1996). La capitalización significaba, en su visión, entregar “la principal riqueza nacional a la voracidad de transnacionales o de la empresa privada”, poniendo en riesgo la independencia nacional y la seguridad del Estado y configurando “un saqueo libre de la principal riqueza del país” (Solíz Rada en *Primera Plana*, 29 de febrero de 1996).

Menos radical era la oposición de Acción Democrática Nacionalista (ADN), que defendía la necesidad de inversión privada para los sectores de exploración, explotación, transporte y refinación, “dejando en manos de un Estado moderno y eficiente la parte administrativa”.⁵² El partido defendía el mantenimiento de la condición de autarquía de YPFB pero “liberándola” de las responsabilidades productivas. El jefe de ADN, Hugo Bánzer Suárez, advertía que si con la capitalización desapareciera la estatal petrolera también desaparecerían los beneficios al país generados por esta, los cuales eran la “única palanca para impulsar el desarrollo nacional” (Bánzer en *Los Tiempos*, 9 de enero de 1996).

Mientras el MNR defendía que la capitalización era una necesidad histórica y que no había alternativa para la subsistencia económica del país, para ADN no significaba otra cosa que una “subasta” de los recursos hidrocarburíferos del país.⁵³ En contraposición al plan del gobierno, ADN

52 Fernando Kieffer, Diputado por ADN en Hoy, 1 Enero 1996.

53 Primera Plana, 21 de enero, 1996.

presentó un proyecto de Ley de Hidrocarburos que reconocía que era “de necesidades nacionales, el desarrollo del sector de hidrocarburos basado en la atracción de capitales nacionales y extranjeros, principalmente para lograr excedentes económicos destinados al sector social” (Proyecto de Ley de Hidrocarburos de ADN, en *Opinión*, 25 de enero, 1996). Sin embargo, decretaba el dominio directo inalienable e imprescindible del Estado sobre YPFB, en lo que coincidía con todas las organizaciones nacionales que se habían movilizado en defensa de la entidad petrolera, repudiando la capitalización por tratarse de una medida que atentaba contra la soberanía nacional al enajenar esta riqueza a transnacionales, tratándose de un recurso estratégico no renovable.⁵⁴

Así ADN –cuyo líder surgió durante la dictadura y gobernó reprimiendo las organizaciones sindicales y suprimiendo los partidos políticos y las libertades democráticas– aprovechaba la coyuntura política para venderse en un nuevo ropaje democrático y patriótico. Sin embargo, en lo global, las críticas de ADN al proceso iban más en el sentido de aportar elementos para “perfeccionar” el proyecto del gobierno, habiendo más coincidencias que divergencias en las dos propuestas de Ley de Hidrocarburos.⁵⁵ Las semejanzas entre las dos propuestas era algo natural dado que los dos partidos tenían centrada su “concepción de país” en el modelo económico y político neoliberal vigente, lo que resultaba en que, concentrándose en cuestiones técnicas –y no políticas– ADN apoyaría el proyecto de capitalización del MNR.⁵⁶

La oposición insistente hecha por ADN al proyecto gubernamental se debió más bien a consideraciones de orden político, siendo central en esta

54 *Opinión*, 26 de enero, 1996.

55 Ambos proyectos tenían como objetivo central el fortalecimiento de YPFB y la exportación de gas al Brasil y coincidían en la necesidad de una masiva inyección de capital para “mejorar la situación” de YPFB. La gran divergencia entre ADN y el gobierno con relación a la política hidrocarburífera se refería al destino que tendrían los recursos que se lograrían por la capitalización, siendo la propuesta de ADN que tales recursos fueran administrados por YPFB y reinvertidos en la misma, potencializando el sector hidrocarburífero, lo que generaría “riqueza para combatir la extrema pobreza del país” y beneficiaría a todo el pueblo boliviano; el gobierno a su vez proponía la utilización de tales recursos para las jubilaciones de las personas que habían llegado a los 65 años. *La Razón*. 1 de marzo de 1996.

56 *La Razón*, 3 de Marzo de 1996.

esfera las elecciones que serían realizadas el año siguiente y en las cuales el jefe del partido, Hugo Bánzer, ya se anunciaba como candidato presidencial. Consideramos por lo tanto que el hecho de que ADN trataba de diferenciar su proyecto del proyecto del MNR –consolidando su imagen de partido opositor a pesar de la “coincidencia” en los criterios técnicos acerca de la capitalización y la nueva Ley de Hidrocarburos– se debía a objetivos y razonamientos más allá del tema en cuestión, tratándose más bien de un cálculo político orientado hacia la competencia electoral del año siguiente. Dada la fuerte oposición de la sociedad civil a la capitalización, conquistar los votos de los sectores descontentos con el proceso era la razón por detrás de la posición opositora adoptada por ADN, y no la crítica a la capitalización como modelo de gestión de los hidrocarburos.

De manera general, todos los partidos de la oposición parlamentaria buscaron impedir la aprobación del proyecto de Ley de Hidrocarburos del gobierno para evitar la “entrega de la soberanía” de YPF a transnacionales, ya que en la percepción de dichos partidos la intención del gobierno de entregar el 50 por ciento de las acciones de YPF a empresas transnacionales significaba la “enajenación de la estatal petrolera y la consecuente pérdida de la soberanía nacional”.⁵⁷ Pero hay que tener en consideración que, como partidos políticos, su “supervivencia política” está directamente relacionada a su éxito en los comicios celebrados de tiempo en tiempo, por lo que no está demás pensar que dicha oposición generalizada a la capitalización se daba, en gran medida, por cálculos electorales antes que por consideraciones objetivas relacionadas al modelo de gestión de los recursos hidrocarburíferos.

Mientras el Senado nacional se preparaba para debatir el proyecto de Ley, el jefe de CONDEPA, Carlos Palenque, anunciaba que “agotados todos los esfuerzos para impedir la entrega del petróleo a empresas transnacionales” convocaría al pueblo a “salir a las calles para evitar la capitalización” (Palenque en *Presencia*, 10 de marzo de 1996).⁵⁸ Palenque afirmaba que la capitalización

57 *Ultima Hora*, 19 de marzo de 1996.

58 La marcha realizada convocada por CONDEPA se convirtió en la mayor acción de protestas desde que Sánchez de Lozada había iniciado el proceso de capitalización, logrando la participación de varios sectores sociales que marcharon denunciando “la entrega del petróleo nacional a las

significaba un “pisoteo” de la CPE, y como resultado, el país sufría “por doble vía”: la sentimental y la económica. Desde el punto de vista sentimental,

“..Sufre por lo que nos dejaron nuestros padres y nuestros abuelos, que defendieron el petróleo del Chaco. En esas candentes arenas quedaron 50.000 bolivianos y 50.000 paraguayos. Ese sentimiento, de defensa de la patria y del petróleo, no se le puede arrancar de la noche a la mañana y entregar a una transnacional ese petróleo que fue defendido de una manera tan valiente y abnegada por nuestros padres y abuelos” (Palenque en Presencia, 10 de marzo de 1996).

En la vía económica,

“YPFB es el sustento de la economía nacional y definitivamente es el mejor negocio para el país. Mucho más ahora, cuando está virtualmente consolidado el contrato de venta de gas al Brasil. Es el negocio más importante de Latinoamérica... Para nuestro país podría significar la solución de varios problemas de carácter económico, siempre y cuando permanezca en manos del Estado”. (Palenque en Presencia, 10 de marzo de 1996).

Según Palenque, con la capitalización el país “perdería su energía” y “la posibilidad de desarrollarse desde el punto de vista productivo”. Para él, la democracia representativa estaba “totalmente debilitada”, el pueblo no creía en ella y lo que quería era una democracia participativa, de modo que era necesario llevar adelante un referéndum sobre el tema.

A pocos días de la marcha convocada por CONDEPA, era el turno de la COB que, reavivando inesperadamente su poder de convocatoria, logró movilizar miles de trabajadores en una marcha en “desagravio de la soberanía nacional”, que bajo la consigna “Yacimientos no se venden”, llenaron el centro de La Paz jurando a gritos que no permitirían “que ningún gobierno pisotee nuestra soberanía e independencia”.⁵⁹ En el discurso que hizo en la

transnacionales”. Palenque declaraba a la prensa que la marcha era “mejor que un referéndum para que el gobierno no proceda de manera autoritaria” pues demostraba el rechazo popular “al proceso capitalizador”. Él también declaraba que no se podía hipotecar el futuro de un país y de un pueblo vendiendo su “petróleo a gente foránea cuyos únicos intereses son el de enriquecerse a costa de una nación” (Palenque en La Razón, 23 de marzo de 1996).

59 Presencia, 29 de marzo de 1996; Los Tiempos, 29 de marzo de 1996.

marcha el dirigente cobista Oscar Salas apeló una vez más a los sentimientos nacionalistas para “impedir la venta del patrimonio nacional”, afirmando que los trabajadores no querían que sucediera lo mismo “que en las guerras del Pacífico y del Chaco. No debemos permitir que se repita la historia” (Salas en *El Diario*, 29 de marzo de 1996).

No sólo en La Paz, sino también en los otros departamentos, la oposición de la sociedad civil tomaba cada vez más el carácter de protesta, realizando diversas manifestaciones que calificaban al gobierno como “anti-patria” y resaltaban el “espíritu nacionalista que anima al pueblo boliviano en defensa de sus riquezas”.⁶⁰ La oposición a la capitalización había logrado una inesperada cohesión entre los diferentes sectores sociales y una recuperación del poder de convocatoria de actores en ese entonces debilitados –como la COB– lo que se reflejaba en la concentración de miles de personas en manifestaciones “en defensa de la nación” en diversas regiones del país.⁶¹

Según el senador del MNR, Raúl Lema, por detrás del “oleaje popular aparentemente reivindicador o de protección de las empresas estatales, se mueven intereses político-partidarios e ideológicos que no tienen nada que ver con el desarrollo del país”.⁶² Para Castaños, las personas de la oposición intransigente a la capitalización “Utilizan un lenguaje duro y apelan constantemente al sentimiento nacional porque no tienen argumentos”.⁶³

Sea como sea, es innegable que el contexto social y político se encontraba marcado por manifestaciones cotidianas de los diferentes sectores en rechazo a la capitalización de YPFB y en defensa de la riqueza hidrocarburiífera de Bolivia.⁶⁴ De ese modo, la oposición al proceso de capitalización

60 Última Hora, 30 de marzo de 1996.

61 Como expresó el diputado del MIR, Guido Riveros “en muchos años, no se había producido en el país y que solamente se puede comparar cuando se luchaban en las calles por el restablecimiento de la democracia” (Riveros en *El Deber*, 31 de marzo de 1996).

62 (Lema en *Los Tiempos*, 1 de abril de 1996)

63 (Castaños en *El Deber*, 23 de enero, 1996)

64 Como la masificación de la huelga de hambre de los trabajadores; el inicio de un paro indefinido de los petroleros y la amenaza de paro de los choferes del transporte urbano; movilizaciones, marchas y bloqueos de calles realizados por el magisterio urbano y rural, comerciantes, trabajadores de salud y universitarios.

de YPFB tuvo como efecto una movilización masiva en la cual el pueblo boliviano expresaba ideales nacionalistas en manifestaciones callejeras.

A pesar de las manifestaciones, YPFB fue capitalizada,⁶⁵ y el tema en gran medida desaparecería de las discusiones públicas hasta el 2002 cuando, en el marco de una creciente oposición al modelo neoliberal como un todo y de un proyecto de exportación del gas hacia América del Norte, probablemente pasando por un puerto en Chile, emergería una nueva demanda por la recuperación de los hidrocarburos para el pueblo boliviano mediante la “nacionalización” de este recurso. Pero esa es otra historia.

Conclusión

El debate sobre el futuro de la empresa estatal petrolera boliviana dividió la nación en dos grandes “bandos”, ambos asegurando que defendían a Bolivia: unos aseguraban que “defendían el patrimonio nacional”; los otros “el futuro económico del país”.⁶⁶ Mientras los primeros cargaban la bandera de la “defensa de YPFB” y luchaban contra el “proceso enajenador del patrimonio nacional” –es decir, la capitalización– los segundos (básicamente el poder ejecutivo) portaban la bandera cuyo centro era el *Triángulo energético* y que simbolizaba la salvación del futuro económico de Bolivia.

Los defensores se basaban en gran medida en el credo neoliberal sobre el rol del Estado en la economía y la instauración de la modernidad vía las leyes del libre mercado. Los opositores bebían de la fuente del nacionalismo, recuperando la trágica memoria nacional en lo que se refería a la soberanía territorial, proponiendo un Estado promotor del desarrollo y activo en la economía, así como una democracia más participativa. Cuestionaban la legalidad y la legitimidad del gobierno, reafirmando los principios básicos de la concepción clásica de Estado-nación.

65 Con la Ley de Hidrocarburos n. 1689 de 1996, YPFB pasa a ser una simple agencia técnica administradora de los contratos de riesgo compartido con los inversionistas.

66 Flores en La Razón, 24 de Febrero de 1996.

En este medio, muchas veces 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 para el país. Así, fue la producción de sentido y valores en el plano simbólico lo que en gran medida determinó la adopción de la capitalización, así como sus críticas, recordando que esas producciones que se dan en el plano simbólico no están desligadas de la definición y consecución de objetivos más concretos.

Si bien en el caso de la gestión de los hidrocarburos en Bolivia, esta mezcla de razonamientos y objetivos fue muy acentuada, esto no es específico del tema, sector o país en cuestión. 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 las ideas, percepciones, significados y valores por detrás de su formulación son los que muchas veces posibilitan una mejor comprensión de cómo se desarrollaron lo que, desde una perspectiva enfocada apenas en los aspectos más “técnicos” e inmediatos, parecerían posturas, discursos y decisiones políticas resultantes de la mera irracionalidad de los actores y de la acción de la contingencia histórica en las dinámicas sociales y políticas.

Bibliografía

- BONILLA, Adrian
 1994 *Nacional Security Decisión-Making in Ecuador: the case of the war on drugs*. Tese de doctorado, University of Miami, Coral Gables, Florida.
- DOMINGUES, José Mauricio
 2008 [2009] *América latina y la modernidad contemporánea*. Buenos Aires, CLACSO y México, Siglo XXI .
- EVANS, Peter
 1996 “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, volumen 35 número 140.
- KLEIN S., Herbert
 1984 *Historia General de Bolivia*. La Paz, Editorial Juventud.
- KOHL, Benjamín y FARHING, Linda
 2007 *El Bumerán Boliviano: hegemonía neoliberal y resistencia social*. La Paz, Plural Editores.
- MARTÍN-BARBERO, Jesus
 2006 “Projetos de Modernidade na América Latina”, en José Maurício Domingues y Maria Manero (org.), *América Latina Hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- MESA, José; GISBERT, Teresa y MESA GISBERT, Carlos D. (org.)
 2001 [2007]. *Historia de Bolivia*. La Paz, Editorial Gisbert y Cia S.A.
- SMITH, Peter H.
 2000 *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.: Latin American Relations*. Oxford, Oxford University Press.
- VAN DER REE, Gerard
 2007 *Contesting Modernities*. Amsterdam, Dutch University Press.
- WANDERLEY, Fernanda
 2009 “A Bolivia entre a mudança e a inercia –regime de emprego e bem-estar social nos últimos vinte anos“ en José Maurício Domingues, Alice Guimaraes, Aurea Mota e Fabricio Pereira

da Silva (org.) *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

WEBER, Max

1922 [2002] *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

1904 [1990] *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Lima, Ediciones Tiempos Nuevos.

Documentos y revisión hemerográfica

Conclusiones del Foro Debate Nacional

12 de Febrero de 1996, en Los Tiempos, 14 de febrero, 1996.

Denunciamos nuevo engaño del gobierno para disfrazar la entrega del petróleo boliviano

La Prensa, 15 de febrero de 1996

Documento de los Comités Cívicos

La Paz, Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija en Hoy 26 de enero, 1996.

Documento Público conjunto de la COB y CDPN,

Presencia, 9 de febrero de 1996

Documento público de FSB

El Diario, 24 de Febrero de 1996.

El Deber, Santa Cruz, 1996

Ediciones del: 13 de enero; 17 de enero; 18 de enero; 19 de Enero; 23 de enero y 31 de marzo.

El Diario, La Paz, 1996

Ediciones del: 1 de febrero; 6 de marzo de 1996; 29 de marzo y 10 de abril.

El Mundo, Santa Cruz, 1996

Ediciones del 12 de Enero y 29 de febrero.

Flores A., Higinio, “Comenzó la ‘gran batalla’ por YPFB ”

En: La Razón, 24 de Febrero de 1996.

Hoy, La Paz, 1996

Ediciones del: 1 Enero; 8 de enero; 9 de Enero; 14 de enero de 1996 y 9 de abril.

La Prensa, La Paz, 15 de febrero de 1996.

La Razón, La Paz, 1996

Ediciones del: 7 de enero; 8 de enero; 24 de febrero; 1 de marzo de 1996; 3 de marzo y 23 de marzo.

Los Tiempos, Cochabamba

1996 Ediciones del 9 de enero; 10 de enero; 16 de enero; 19 de enero; 25 de febrero; 29 de febrero; 3 de marzo; 29 de marzo; 1 de abril y 2 de abril.

Manifiesto de la Federación Departamental de Centros Provinciales de La Paz
Presencia, 28 de febrero de 1996.

Opinión, Cochabamba, 1996

Ediciones del: 25 de enero; 26 de enero y 1 de marzo.

Presencia, La Paz, 1996

Ediciones del: 1 enero; 8 de enero; 10 de enero; 4 de febrero; 15 de febrero; 24 de febrero de 1996; 6 de marzo; 10 de marzo y 29 de marzo.

Primera Plana, La Paz, 1996

Ediciones del: 21 de enero; 29 de febrero y 3 de marzo.

Propaganda del Ministerio de Comunicación Social en La Razón, 28 de
Abril de 1996.

Ultima Hora, La Paz, 1996

Ediciones del: 4 de enero; 17 de Enero, 1996; 28 de enero; 19 de marzo y 30 de marzo.

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

*Isabella M. Radhuber**

Resumen

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

Summary

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

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

Introducción

Entender las orientaciones político-económicas como construcción del Estado

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

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

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

2 Ver: Weber 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Horizontes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

BRAND, Ulrich

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

CAMBIO

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

CNE BOLIVIA

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

DERECHOTECA

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

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

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

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

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

Entrevista con Álvaro García Linera, 25.09.08 y 7.11.2008.

Entrevista con Oscar Vega Camacho, 1.10.1009.

GARCÍA LINERA, Álvaro

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

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

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

JESSOP, Bob

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

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

JORNADA

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

JUBILEO

2009 “Presupuesto y Distribución de Recursos Públicos. Inédito”. Documento de Base para Presentación en Octubre del 2009.
 2009a “Pese a la variación de ingresos de hidrocarburos el país aún tiene una oportunidad histórica”. Septiembre – Octubre del 2009, La Paz.

KOMUNALPOLIOTISCHES FORUM E.V.

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

LA PRENSA

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

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2009 “El nuevo modelo económico y política económica en Bolivia”, Foro –Debate UMSA, La Paz 30 de Septiembre de 2009.
 2009 “Presupuesto General de la Nación”. Título I, Resumen General, Aprobado por fuerza de ley Art. 147 CPE.

MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA

2008 y 2009 “Datos Hidrocarburos”, Datos solicitados, La Paz
 2008a “Estrategia Boliviana de Hidrocarburos”. ZOON, Estudio de Diseño Gráfico, La Paz.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

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

MIRANDA P, Carlos

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

MURIEL, Beatriz

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

NCPE República de Bolivia/Asamblea Constituyente/Honorable Congreso Nacional

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

OPORTO, Henry

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

PNUD (UNDP) Bolivia

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

POULANTZAS, Nicos

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

RADHUBER, Isabella Margerita

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

RADHUBER, Isabella

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

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

SANDÓVAL, Luis

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

TAPIA, Luis

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

TILLY, Charles

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

WEBER, Max

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

Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano

*Denise Humphreys Bebbington**
*Anthony J. Bebbington***

Resumen

Los conflictos relativos a la industria extractiva han surgido como uno de los terrenos más visibles y potencialmente explosivos de las luchas referidas a la distribución, el territorio y la desigualdad en los Andes. Aquí exploramos estas relaciones para el caso boliviano, centrándonos en la extracción del gas en la región del Chaco del Departamento sudoriental de Tarija. Tratamos el tema de cómo es que la expansión de la industria extractiva se intersecta con los proyectos de territorialización del Estado, la élite subnacional y los actores indígenas, así como también con cuestiones de desigualdad e inequidad. Concluimos señalando que los argumentos acerca de la constitución territorial de Bolivia son también inevitablemente argumentos sobre el gas y los discutidos conceptos de equidad que subyacen a su gobernanza.

Abstract

Conflicts over extractive industry have emerged as one of the most visible and potentially explosive terrains for struggles over distribution, territory and inequality in the Andes. We explore these relationships in Bolivia, focusing on gas extraction in the Chaco region of the southeastern department of Tarija. We consider how the expansion of extractive industry intersects with territorializing projects of state, subnational elite and indigenous actors as well as with questions of inequality and inequity. We conclude that arguments over the territorial constitution of Bolivia are inevitably also arguments over gas and the contested concepts of equity underlying its governance.

* Candidata doctoral de la Universidad de Manchester, Inglaterra estudiando los efectos de la expansión de la economía del gas natural en Tarija, Bolivia. Entre 2000 y 2006 fue Coordinadora para América Latina de Global Greengrants Fund.

** Profesor de Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo de la Universidad de Manchester, Inglaterra y actualmente (2007-2010) Investigador Profesorial del Concejo de Investigaciones

Introducción¹

Industrias extractivas, territorios bolivianos

Ciertamente habrá una tensión entre lógica social-estatal de un uso sostenible de la naturaleza y la necesidad social-estatal de generar excedentes (ganancias) económicas a cargo del Estado... ¿Es obligatorio sacar gas y petróleo del norte amazónico de La Paz? Sí. ¿Por qué?, porque necesitamos equilibrar las estructuras económicas de la sociedad boliviana, porque el rápido desarrollo de Tarija con el 90% del gas va a generar desequilibrios a largo plazo. Se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado... ...pero junto al derecho a la tierra de un pueblo está el derecho del Estado, del Estado conducido por el movimiento indígena-popular y campesino, de sobreponer el interés colectivo mayor de todos los pueblos. Y así vamos a proceder hacia adelante.

Entrevista con Álvaro García Linera, Vicepresidente de Bolivia,
Le Monde Diplomatique, Edición Bolivia, Agosto 2009

Con una contundente franqueza, esta cita del Vicepresidente boliviano Álvaro García Linera revela cuatro tensiones que subyacen a la política y el diseño de políticas sobre hidrocarburos en la Bolivia contemporánea. Estas tensiones son: entre los derechos locales y los del estado central;

Económicas y Sociales (ESRC) del gobierno británico, investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales y miembro de las Academia de Ciencias Nacionales de los EEUU.

- 1 Una versión anterior de este artículo fue presentada en el Congreso de Estudios Latinoamericanos (Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio). Agradecemos al Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido y al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo Internacional-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) por el apoyo brindado. Este artículo forma parte de programas de investigación más amplios acerca de Territorios, Conflictos y Desarrollo (www.sed.manchester.ac.uk/research/andes) y sobre Dinámicas Territoriales Rurales (www.rimisp.org/dtr). Extendemos nuestros sinceros agradecimientos a Guido Cortés y a los colegas de CERDET, a Hernán Ruiz, a los colegas del Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija y a Leonith Hinojosa. Los comentarios de Lisa North y dos lectores anónimos contribuyeron a mejorar considerablemente el texto.

entre las lógicas territoriales de los proyectos indígenas subnacionales y la lógica territorial del nuevo estado nación boliviano; entre la ubicación local de los costos y la nacionalización de los beneficios provenientes de la extracción; y entre la lógica política de un Estado basado en el “movimiento indígena-popular” y la de un Estado preparado a “sobreponer el interés colectivo mayor de todos los pueblos” sobre áreas ocupadas por comunidades indígenas y campesinas. Estas tensiones, las formas en las que son enfrentadas y cómo son gobernadas, constituyen nuestro interés principal en este artículo.

En Bolivia, a lo largo de la última década, los hidrocarburos –en particular el gas natural– han pasado a constituirse en la columna vertebral de la macroeconomía, así como en la fuente principal del conflicto social (Kaup, 2008). Mientras que “la Guerra del gas” del 2003 demostró el carácter explosivo de la gobernanza de los hidrocarburos a escala nacional (Perreault, 2006), los patrones de votación en los referendos del 2008 sobre las autonomías departamentales y luego en la revocatoria de las autoridades elegidas, revelaron las formas conflictivas en las que el gas y las rentas que genera influyen en el comportamiento político subnacional (Humphreys Bebbington, en prensa). En este artículo sostenemos que en estos conflictos son centrales dos temas relacionados: las percepciones de, y las respuestas a, la desigualdad y la inequidad; y las luchas entre los proyectos contrapuestos de territorialización, cada uno vinculado a una percepción particular del gas y su gobernanza (Wilson, 2004; Perreault, en prensa).

La distinción entre desigualdad e inequidad es importante para estas demandas. Empleamos el término “desigualdad” para referirnos a patrones en la distribución de resultados (ingreso, consumo, etc.), mientras que la idea de inequidad se refiere a la distribución de las oportunidades y de las capacidades para influir en los procesos socioeconómicos y políticos (World Bank, 2008; Bebbington et al., 2008a). En este sentido, el término equidad evoca nociones de imparcialidad, igualdad de trato y justicia y, por lo tanto, podría estar más cerca de captar los factores que provocan la actividad sociopolítica en la presencia de la desigualdad.

Esta distinción entre desigualdad e inequidad también permite esclarecer los diferentes proyectos de territorialización asociados con el gas

en Bolivia en dos sentidos. Primero, con el fin de financiar los nuevos programas sociales dirigidos a reducir la desigualdad en la distribución del gasto público y en la distribución del ingreso interpersonal, el actual gobierno del Presidente Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) están comprometidos con la expansión de las industrias extractivas en áreas tales como Tarija, donde se encuentra el grueso de los depósitos probados de gas boliviano (Bebbington, 2009). No obstante, resolver la función {(extracción incrementada)→(desigualdad reducida)} exige también que el gobierno redistribuya parte del ingreso generado por esta extracción del gas fuera de Tarija y hacia otras regiones con menos recursos financieros y también hacia el gobierno central. Segundo, tal como sugiere la cita de García Linera, el gobierno boliviano está buscando compensar los “desequilibrios” geográficos producidos por la concentración de las operaciones hidrocarburíferas en Tarija. Además de las motivaciones políticas que subyacen a estos esfuerzos², una preocupación por reducir la desigualdad geográfica da forma a estos cálculos y ha llevado a que el gobierno abra la frontera hidrocarburífera en departamentos³ sin ninguna historia previa de explotación petrolera y gasífera sobre la base de que “se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado...”.

En términos políticos, estos procesos confrontan al gobierno con tres desafíos, cada uno de los cuales se deriva de las relaciones existentes entre la extracción, el territorio y la desigualdad/inequidad.

Primero, si bien la promoción simultánea de la extracción en Tarija y en otros ámbitos refleja los compromisos políticos dirigidos a reducir las desigualdades interpersonales y territoriales, esto ha llevado al gobierno a reproducir formas más tradicionales de inequidad mediante la implementación de procesos políticos de toma de decisiones en los que las autoridades centrales deciden, más o menos unilateralmente, “sobreponer” su visión de cómo deben ser gobernados los recursos.

2 Estos cálculos involucran los esfuerzos dirigidos a reducir (tal vez neutralizar en lugar de reducir considerando que este ya está reducido) el poder político de la denominada Media Luna.

3 Esto incluye a departamentos tales como Pando, Potosí, Beni y La Paz.

Segundo, si bien estos procesos son componentes de un proyecto particular de territorialización en el que el Estado central busca imponer su visión del espacio nacional y la forma cómo éste debe ser gobernado (cf. Wilson, 2004; Wainwright y Bryan, 2009; Wainwright y Robertson, 2003); esta estrategia del gobierno central va a contracorriente de los proyectos de territorialización locales de los pueblos indígenas y las élites subnacionales. Estos proyectos subnacionales involucran nociones más bien diferentes sobre cómo debe ser gobernado y utilizado el espacio.

Tercero, existen a priori buenas razones empíricas y conceptuales como para esperar que la expansión de la industria extractiva agrave las desigualdades e inequidades dentro de las regiones en las que ésta se da (aún cuando sea una estrategia dirigida hacia la reducción de las desigualdades a escala nacional). Así, un instrumento empleado para intentar compensar ciertas formas de desigualdad deviene en una fuente de nuevas desigualdades.

A partir del ejemplo de la extracción de gas natural en Bolivia, y específicamente en el Chaco de Tarija, este artículo explora las relaciones existentes entre la extracción, el territorio y la desigualdad, las condiciones bajo las cuales estas relaciones han dado lugar a la movilización social y la medida en la que esta movilización social ha redimensionado estas relaciones. El artículo está dividido en tres secciones. La primera discute: (i) las formas en las que la expansión de la economía extractiva podría profundizar las desigualdades existentes y producir otras nuevas dentro y entre los territorios; y (ii) las formas en las que son enfrentadas estas desigualdades y las inequidades que les subyacen. A la luz de estas ideas, la segunda sección discute los efectos que ha tenido la extracción de gas natural sobre el territorio y la distribución en el departamento de Tarija, y cómo es que esto ha interactuado con diferentes proyectos de territorialización en la región. Prestamos especial atención a las consecuencias que esto ha tenido para el pueblo indígena Weenhayek del Chaco de Tarija. En la sección final extraemos conclusiones.

El material empírico que sustenta nuestros argumentos proviene de investigaciones de campo conducidas en diferentes momentos entre el 2007 y el 2009. El período más significativo de investigación fueron los nueve meses de trabajo de campo en Tarija realizado por el primer autor

entre el 2008 y el 2009. Este trabajo fue complementado con otras cuatro visitas breves de uno u otro de los autores. Una segunda fuente de datos proviene del vínculo permanente de los autores con actores regionales y nacionales involucrados en los conflictos relativos al gas y al territorio en Tarija, y particularmente de las cercanas relaciones de colaboración del primer autor con dos organizaciones en Tarija –el Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija (CCGT) y el Centro de Estudios Regionales de Tarija (CERDET)–. Además de las entrevistas con informantes claves del gobierno, las empresas, activistas, líderes indígenas, familias e investigadores en Tarija, Santa Cruz y La Paz, la investigación del primer autor incluyó la observación participante del trabajo de CERDET (donde ella es también una Investigadora Asociada), de consultas comunales sobre el desarrollo del gas en el territorio Weenhayek, y de conferencias técnicas acerca del desarrollo gasífero. Por último, las actividades de investigación colaborativa con el equipo técnico del CCGT han sido también una fuente sumamente importante de información y comprensión de las relaciones existentes entre la expansión de la economía gasífera y los proyectos territoriales de las organizaciones indígenas presentes en el Chaco de Tarija.

Extracción, desigualdad y dinámica territorial

Extracción, desigualdades e inequidades

La literatura acerca de la así denominada “maldición de los recursos” ha demostrado las distorsiones económicas y políticas que con frecuencia caracterizan a las economías dependientes de minerales, las mismas que inhiben el crecimiento, frustran la diversificación económica y conducen a formas de desarrollo capitalista que evidencian la continuidad de la pobreza y la desigualdad (Auty, 1993, 2001; Weber-Fahr, 2002; Sachs y Warner, 1995; Humphreys et al. 2007; Karl 1997). Si bien buena parte de esta literatura se centra en los efectos de la dependencia de los minerales en la volatilidad del mercado y la tasa de cambio (conocida con frecuencia como la “Enfermedad Holandesa”), existe también un sustantivo corpus de trabajos que explora las

consecuencias distributivas de la economía extractiva (Ross, 2008; Kirsch, 2006; CIDSE, 2009; Aspinall, 2007; Isham et al., 2005). Este corpus explora la manera en la que las economías dependientes de minerales crean nuevas formas de desigualdad e interactúan con formas existentes de desigualdad de modo tal que reducen la transparencia en el manejo económico e incrementan los niveles de conflicto social y de comportamiento rentista (Ross, 2008). Estos argumentos han sido explorados tanto a escalas nacionales como subnacionales (Arellano-Yanguas, 2008).

Existen muchas formas mediante las cuales la aparición de la industria extractiva puede agravar la desigualdad; de manera más significativa, ella crea relaciones de poder asimétricas a una escala sin precedentes (Stiglitz, 2007). El tamaño de la empresa extractiva, los recursos a su disposición, sus contactos directos con autoridades políticas nacionales y regionales, y su acceso privilegiado a, y el control de, información, la ubican en una posición de poder con relación a otros actores. Este poder le da a la empresa la capacidad de favorecer a candidatos en las elecciones locales y regionales, patrocinar a organizaciones sociales mediante regalos, donaciones y programas de diverso tipo, mantener una presencia predominante en los medios de comunicación locales y convertirse, en términos de Jeff Bury, en un “titiritero” en la economía política regional, manipulando así las acciones de una serie de otros actores.

Las asimetrías de poder que acompañan a la aparición de una empresa extractiva en un territorio nuevo pueden producir por sí mismas mayor desigualdad. *Primero*, mediante el control que la empresa ejerce sobre los recursos naturales que requiere para operar, mayormente tierra y agua, la empresa reduce el acceso a, y el control de, estos recursos por parte de otros actores (Bury, 2004). *Segundo*, mediante sus efectos en el mercado laboral, la industria extractiva crea nuevas desigualdades laborales. Tan sólo una parte de la población local está en condiciones de acceder a los puestos de trabajo ofrecidos por la industria. Los trabajos calificados típicamente son para las personas profesionales o técnicos que migran desde otras regiones o países. Incluso en los casos cuando la empresa realiza un intento deliberado de crear puestos de trabajo no calificados para las poblaciones locales, el acceso a estos puestos sólo alcanza a cierta distancia de la mina o el pozo, y solo dura un

período de tiempo limitado dado que tales puestos tienden a concentrarse en la fase de construcción de un proyecto. Más aún, cuando las industrias extractivas contratan mano de obra no calificada, ellas con frecuencia lo hacen a través de empresas locales de reclutamiento de mano de obra. En muchos casos, estas empresas son creadas por elites locales y comunales preexistentes, y el efecto es el de acentuar aún más las desigualdades locales de riqueza, y el de inducir el surgimiento de nuevas autoridades locales (los organizadores de las cuadrillas de trabajadores), quienes disputan el poder con las autoridades comunales existentes.⁴

Tercero, en la medida que la empresa adquiere servicios e insumos de las empresas locales,⁵ esto crea también nuevas desigualdades. Sea por razones de calificación, escala o proximidad, tan sólo ciertas empresas están en condiciones de participar en estos nuevos mercados y, por lo tanto, sus propietarios emergen como nuevas fuentes locales de poder económico y político. *Cuarto*, las industrias extractivas con frecuencia inician programas de desarrollo social y comunitario con miras a mejorar las relaciones comunitarias y la imagen de la empresa para obtener la licencia social para operar.⁶ La distribución de estos programas –tanto entre como dentro de las comunidades– es también desigual. Esta desigualdad podría ser deliberada, en particular cuando tales programas están diseñados para compensar a aquellas personas que están afectadas de modo más negativo por la extracción. No obstante, para quienes no se benefician, estos programas constituyen una nueva forma de desigualdad de oportunidades así como una fuente potencial de exclusión. Es más, estos programas con frecuencia son llevados a cabo sin considerar las formas tradicionales de organización

4 Aquí nos basamos en nuestras investigaciones a lo largo de diferentes partes de la región andina, como también en las ideas de otros investigadores que han encontrado fenómenos similares.

5 Esto no significa criticar tales prácticas, de hecho, ellas ayudan a localizar algunos de los efectos multiplicadores de la industria extractiva. Tan sólo queremos hacer notar que un efecto es con frecuencia el de acentuar las desigualdades entre los propietarios de estas empresas y los otros.

6 “Licencia social” se refiere a la noción de que para poder operar sin dificultades, las empresas necesitan mantener buenas relaciones con –y obtener la aprobación de– las poblaciones locales.

y toma de decisiones, las cuales, entre los grupos de las tierras bajas de la Amazonía y el Chaco bolivianos, con frecuencia incluyen mecanismos para mantener un grado de equidad entre las personas.

Finalmente, por definición, la industria extractiva es una actividad geográficamente sensible que genera externalidades medioambientales significativas. Estas externalidades son tanto reales (modificación del paisaje, contaminación del agua, consumo del agua, ruido, tráfico, iluminación nocturna) como percibidas (la percepción de riesgo medioambiental aún cuando la empresa insista en que ha sido capaz de controlar y prevenir la contaminación real). Al reflejar la desigual geográfica de la extracción, estas externalidades son también distribuidas de forma desigual entre las comunidades.

El crecimiento de la industria extractiva puede introducir nuevas desigualdades tanto entre los territorios como al interior de los territorios. Tal como refiere la cita inicial del Vicepresidente boliviano, la distribución de regalías provenientes de la extracción, y el grado en el que esta distribución debe corresponder a las actividades extractivas reales, constituye uno de los terrenos más serios de conflicto en Bolivia, y ha sido tan grave como para poner en duda la integridad del país (García Linera, 2009; Humphreys Bebbington, en prensa). Los departamentos productores de hidrocarburos, como Tarija y Santa Cruz, han creído apasionadamente que ellas deben mantener para sí los impuestos y regalías que se les debe de acuerdo a ley y que son generados por la extracción. Por el contrario, el Occidente (La Paz, Oruro, Potosí) han sentido con la misma fuerza que ellos no han recibido su parte “justa” de los flujos de ingreso que provienen de la extracción de hidrocarburos que son propiedad del Estado. Finalmente, las desigualdades (y las tensiones) surgen también entre los territorios que se hallan en el lugar de la extracción y aquellos territorios más distantes en los que ocurre realmente la acumulación basada en la extracción. Estos territorios más distantes pueden estar dentro o incluso fuera de Bolivia.

Enfrentando la desigualdad

Se ha suscitado un gran interés por los tipos de arreglo institucional que podrían contrarrestar estas diferentes fuentes de desigualdad. Este

interés se evidencia en la literatura acerca de la maldición de los recursos (Humphreys et al., 2007; Weber-Fahr, 2002), así como en la literatura que sostiene que los recursos naturales del subsuelo deben ser vistos como un “activo” (y no como una “maldición”) que los países pueden transformar en desarrollo humano y crecimiento económico (ICMM, 2006; Davis, 1995; Davis y Tilton, 2002). Una preocupación por las instituciones alternativas se evidencia también en la *Extractive Industries Review*, conducida en respuesta a las críticas hechas al apoyo brindado por el Grupo del Banco Mundial a las inversiones mineras y de hidrocarburos (World Bank, 2004; 2005). A través de todas estas literaturas se encuentra un cúmulo de recomendaciones relativas a los tipos de arreglo institucional que podrían mitigar los efectos políticos, económicos y medioambientales adversos de la industria extractiva. Dichas recomendaciones incluyen: contratos fiscales transparentes; la vigilancia del sector extractivo por la sociedad civil; el fortalecimiento de los códigos medioambientales y tributarios; el monitoreo independiente de los impactos locales de las operaciones mineras y de hidrocarburos; el reajuste de los mecanismos de consulta pública; y muchos otros más (Weber-Fahr, 2002; Stiglitz, 2007; Karl, 2007; Ross, 2008; World Bank, 2005). Todas estas son, en efecto, instituciones para enfrentar y contrarrestar las inequidades y desigualdades que ocurren a consecuencia de la extracción. Sin embargo, tales recomendaciones para el diseño institucional vienen acompañadas con menos frecuencia de un análisis de cómo es que podrían emerger los nuevos arreglos. En este caso, son de más ayuda otras literaturas, que se tratan de la política contenciosa (Tilly, 2004), las redes políticas (Haas, 1992), y la economía política del cambio institucional (Boix, 2008). Al juntar estas literaturas con los estudios de caso acerca de las “transiciones institucionales hacia la equidad” (Bebbington et al., 2007) han identificado varias rutas a través de las cuales podrían emerger las instituciones orientadas a mejorar la equidad. Los vías más relevantes para lo que discutimos aquí son aquellas que se derivan de la movilización social, las redes de política y la formación de alianzas de clase más amplias.

La movilización social no siempre induce el cambio institucional para mejorar la equidad, de hecho puede inducir respuestas autoritarias y represivas.

No obstante, tanto el registro histórico (Tilly, 2004) como gran parte de la experiencia reciente en los Andes (de Echave et al., 2009; Bebbington y Burneo, 2008), sugieren que los cambios institucionales que reducen las inequidades *pueden* ocurrir como respuestas a protestas sociales organizadas. Las redes de política y los que buscan reformular las políticas públicas pueden también jugar roles cruciales en el surgimiento y diseño de nuevas instituciones que reducen la inequidad (cf. Hochstetler y Keck, 2007; Fox y Brown 1998). Ellos contribuyen a construir argumentos técnicos y analíticos para justificar el cambio institucional, y desarrollan el actual diseño de nuevas instituciones que tienen la posibilidad de ser viables en el contexto de los arreglos políticos y administrativos existentes. Sin embargo, su habilidad para desempeñar estos roles puede depender con frecuencia del espacio político que se abre a consecuencia de la protesta social organizada. Por último, el sostenimiento de los cambios institucionales es mucho más probable cuando emergen nuevas alianzas de clase (particularmente de clases medias) comprometidas con una mayor equidad (Boix, 2008). Por otro lado, cuando estas alianzas se deterioran, los cambios institucionales se debilitan.

Es poco probable que el cambio institucional sea inducido a través de una sola de estas vías. Por ejemplo, los cambios institucionales que señalan la innovación en la gobernanza del sector minero peruano, sólo pueden ser entendidos como el efecto combinado de la movilización y las redes de política (Bebbington y Bury, 2009). Por la misma razón, tales vías operan en el contexto de, y serán influidas por, otros proyectos políticos.

Territorio e inequidad en una economía alimentada por el gas: Bolivia y Tarija

En esta sección abordamos las formas de desigualdad que han sido asociadas con la economía del gas en Bolivia y la medida en la que han sido modificadas a consecuencia de la movilización social. Al examinar estas relaciones a nivel nacional, concentraremos nuestro análisis en Tarija y particularmente en aquellas partes del Chaco ocupadas por pueblos indígenas. Como quedará claro, la naturaleza y los efectos de la movilización social han de entenderse

en el contexto de los diferentes proyectos de territorialización a los que están vinculados. En el caso de Tarija, tales proyectos incluyen los siguientes:

- El gobierno nacional, cuyo proyecto esté destinado a reforzar la integridad territorial de Bolivia y a gobernar el espacio nacional de modo tal que permita mayores transferencias de recursos desde los departamentos productores de gas a los programas sociales de nivel nacional y hacia los departamentos del Altiplano.
- Las élites regionales preocupadas por asegurar que los recursos de la extracción de hidrocarburos permanezcan en Tarija, y que pretenden utilizar estos recursos con el fin de producir una visión particular del departamento como un territorio gobernado desde la ciudad de Tarija e integrado a Bolivia y Sudamérica mediante una infraestructura a gran escala.
- Las élites subregionales, como las de la Provincia del Gran Chaco, cuyos proyectos de territorialización giran en torno a una mayor autonomía para la provincia.
- Los pueblos indígenas cuyos proyectos giran alrededor de la consolidación y el gobierno (y en algunos casos expansión) de sus *Territorios Comunitarios de Origen*.

Cada uno de estos proyectos parte de una profunda sensación de malestar con el actual orden de cosas y la actual distribución de los costos y beneficios de la extracción gasífera; y al mismo tiempo, la viabilidad de cada proyecto depende de cambios en la gestión y la gobernanza del gas.

Extracción, inequidades y movilizaciones sociales en torno al gas

Si bien el gas natural es considerado un nuevo *commodity* en Bolivia, la industria hidrocarburífera se remonta a los años 1920 cuando la Standard Oil de Nueva Jersey empezó a realizar perforaciones en búsqueda de petróleo en Bermejo, a lo largo de la frontera con la Argentina. Durante los años que siguieron a la Guerra del Chaco (1932-1935), y tras unos alegatos sobre el envío de petróleo a la Argentina por la Standard Oil a

través de un oleoducto secreto, el gobierno pasó a tomar el control de los campos petroleros y entregó las operaciones a la recientemente creada empresa nacional de hidrocarburos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Durante los sesenta años desde la creación de YPFB, las inequidades reales o percibidas vinculadas al sector hidrocarburos han desatado varios ciclos de protesta social, y el gobierno ha nacionalizado y luego reprivatizado el sector en cinco ocasiones. Cada nacionalización ha alegado el mismo argumento: el país no estaba recibiendo una porción justa de las ganancias provenientes de la extracción de los recursos naturales de la nación.

Tal como pone en claro su título, “Héroes del Chaco”, invocando esta misma historia, el Decreto Supremo 29701 impulsó la más reciente de tales nacionalizaciones en el 2006. Al igual que en períodos anteriores, el decreto fue el resultado de diferentes sensaciones de inequidad en torno a los beneficios de la extracción de hidrocarburos y de un período de expansión de la inversión internacional en el sector. Desde mediados de los años 1990, Bolivia ha girado sostenidamente hacia una economía impulsada por, y crecientemente dependiente de, los ingresos provenientes de la extracción y exportación de sus reservas de gas natural. El interés en descubrir y explotar estas reservas está vinculado con grandes tendencias en los Andes y en Sudamérica en general, las mismas que incluyen, entre otras cosas, la extracción y exportación de materias primas, especialmente minerales, petróleo y gas natural, y el desarrollo de una red de obras de infraestructura a nivel regional que puedan facilitar el flujo de los *commodities* hacia los mercados ubicados tanto dentro de la región como en el exterior (Bebbington, 2009). Bolivia fue alentada y asesorada por las agencias multilaterales de financiamiento para abrir el sector a la inversión privada con el fin de explotar y obtener mejores ganancias de sus reservas de gas natural. De este modo, se sostuvo que el país estaría en condiciones de sacar ventaja de los altos precios y la fuerte demanda –además de su ventajosa ubicación geográfica– al abastecer de gas a los centros urbanos cercanos (Sao Paulo, Buenos Aires) ávidos de combustibles limpios.

La combinación de los avances tecnológicos y la nueva ola de inversiones catalizadas por las reformas desde mediados de los años 1990, ciertamente

dieron impulso a importantes nuevos hallazgos de reservas de gas y a un renovado entusiasmo por la posibilidad de un desarrollo liderado por la extracción. A principios de los años 2000, los niveles de producción de gas y condensados crecieron drásticamente. Sin embargo, esta bonanza del gas se vio acompañada de un creciente descontento social, en particular con respecto al rol dominante de las empresas transnacionales en la cadena de producción y las sumas insignificantes que Bolivia recibía por su gas. El gobierno se encontró fuertemente presionado por entregar los beneficios que pudiesen satisfacer las crecientes expectativas generadas por la industria y el imaginario que esta creó en torno a la producción y la exportación del gas. Mientras tanto, los sentimientos antiglobalización dentro de los movimientos sociales bolivianos (así como también dentro de ciertas redes transnacionales), dieron lugar a duras críticas a la propiedad y el control de los recursos naturales por parte de empresas transnacionales dedicadas a la explotación de hidrocarburos, y presionaron por el establecimiento de una agenda que afirmase la soberanía sobre los recursos naturales y el retorno del sector al control del Estado (Perreault, 2006).

Los movimientos sociales denunciaron la controvertida propuesta de exportar el gas procedente del campo Margarita en Tarija a través de Chile hacia los mercados de México y los Estados Unidos, cultivando la imagen de los bolivianos que habían muerto en la Guerra del Chaco (1932-1935) para defender sus recursos de hidrocarburos, tan sólo para ver que esta riqueza caía en manos extranjeras. Al mismo tiempo, existían desacuerdos crecientes entre los funcionarios en el gobierno y las empresas transnacionales involucradas en negociaciones acerca de los precios de la venta del gas en los contratos y la clasificación de los campos nuevos y antiguos de gas. Según un ex funcionario de gobierno, fue la codicia de ciertas empresas transnacionales la que en última instancia desbarató los planes de exportación de gas. Sea como fuere, las tensiones en torno a las inequidades en la distribución de los beneficios y el control social de la industria fueron en parte causa y en parte producto de un amplio movimiento social que se amalgamó en torno a la lucha por el reclamo de la soberanía sobre los recursos naturales de la nación —especialmente los hidrocarburos— ante las firmas transnacionales. Tras un período de confrontación violenta, que condujo a la renuncia de dos presidentes y que contribuyó

a la elección del MAS, el gobierno de Evo Morales retomó la conducción del sector y empezó a rediseñar la distribución de las ganancias.⁷

El gas y la protesta en Tarija y su Chaco

Ubicado en los extremos sur del país, Tarija es el más pequeño de los nueve departamentos bolivianos y cuenta con una población total de aproximadamente 500,000 habitantes (menos del 5% del total poblacional del país), y un área total de 37,623 Km² (menos del 4% del total del territorio nacional) (INE, 2009). Durante los tiempos coloniales, con excepción de los fértiles valles de Tarija, el interés del Estado central en el departamento era escaso. Este fue particularmente el caso del Chaco donde las tierras fueron consideradas inutilizadas, inhabitadas y libres. En efecto, tras la guerra de independencia, a los veteranos se les otorgó propiedades en el Chaco como reconocimiento por sus servicios a expensas de los grupos indígenas que ya vivían en la región (Saignés, 1990). Estos veteranos fueron los primeros ocupantes oficiales de la región, y marcaron el comienzo de una cultura auto identificada como *chaqueña*.

Desde el período colonial, la agricultura y la crianza de ganado han sido actividades productivas importantes en el departamento, hallándose el sector dominado por productores de pequeña escala que cuentan con un rango limitado de productos (Preston, 1996). Alrededor de mediados del siglo XX, sin embargo, la economía regional empezó a virar hacia la producción de hidrocarburos luego de que se descubrieran importantes reservas de petróleo en Bermejo y el Chaco. Este sector rápidamente pasó a ser una fuente importante de recursos financieros para la región cuando en 1941 Tarija empezó a recibir el 11% de regalías pagadas a aquellos departamentos que producían hidrocarburos (Lema, 2008).⁸ Durante los

7 La nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 fue negociada y suscrita por el Senado durante el gobierno de Rodríguez Veltzé (2005-2006), aunque los miembros del MAS fueron una parte importante del proceso de redacción del proyecto de ley.

8 Las regalías son pagos hechos por los recursos extraídos. Constituyen un pago, no un impuesto, y se calculan en términos del volumen y el valor del recurso extraído. El pago de regalías a los departamentos productores de petróleo fue promulgado por primera vez en 1929; sin embargo, no fue sino hasta después de la Guerra del Chaco que la Ley de Regalías

años 1940, líderes regionales crearon el Comité Pro Intereses de Tarija (ahora conocido como el Comité Cívico) que sirvió como un mecanismo en torno al cual podían amalgamarse los intereses y proyectos de las élites regionales, y como un instrumento para exigir la implementación de proyectos e inversiones a partir del uso de estas regalías. Mientras Tarija peleaba con el gobierno nacional sobre cómo gastar los dineros de las regalías, al interior del departamento igualmente existían disputas sobre el acceso a las regalías entre las provincias de Tarija (sobre todo aquellas del Gran Chaco⁹) y la capital. En 1979, la Corporación de Desarrollo de Tarija (CODETAR) pasó a reconocer las demandas de los líderes del Gran Chaco asignándole a la provincia casi la mitad (45%) del 11% de regalías recibidas por el departamento. Sin embargo, en ambos casos con frecuencia fue necesario recurrir a movilizaciones cívicas para forzar al gobierno a desembolsar los pagos adeudados por los proyectos.

El grueso de estas regalías fueron utilizadas para construir caminos que conectan la ciudad de Tarija con la Argentina, el Chaco con la Argentina, para asfaltar las calles de la Tarija urbana y, más tarde, para construir una serie de caminos provinciales. Algún dinero de las regalías, complementado con préstamos de la banca multi-lateral recibidos a través del gobierno central y la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), fue empleado también para financiar la construcción de un ingenio azucarero en Bermejo (1968) y una planta de aceite vegetal en Villa Montes (1979) entre otras. A pesar de estas inversiones en caminos y agroindustria, no se percibe que la larga presencia del desarrollo de hidrocarburos en Tarija haya contribuido a la creación de una economía regional más dinámica y equitativa, ya sea a nivel departamental o a nivel del Chaco de Tarija, el área donde ha estado teniendo

estableció el porcentaje a ser pagado: el 11 por ciento que parece corresponder al porcentaje que la Standard Oil le entregaba al gobierno boliviano. En 1957, el gobierno de Siles Suazo intentó recuperar ese 11 por ciento para el tesoro nacional pero fue bloqueado por una alianza de oposición conformada por los departamentos productores (Lema, 2008).

9 La Provincia del Gran Chaco comprende tres municipalidades en el este del Departamento de Tarija: Yacuiba, Caraparí y Villa Montes. En tanto eco-región, el Chaco se extiende desde estas provincias hasta la Argentina, el Paraguay y partes de los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca.

lugar la mayor parte de la extracción. Hoy en día la pregunta crucial es si los efectos del ciclo más reciente de expansión gasífera será sustantivamente diferente en un contexto en el que, en el 2008, las exportaciones del sector de gas natural del departamento se dispararon a US\$ 2190 millones,¹⁰ superando de lejos a la soya (US\$ 5.38 millones) y a productos más tradicionales tales como el azúcar (US\$ 5.33 millones). Esto ha producido una afluencia financiera inesperada.

Hoy en día cerca del 70% de la producción anual boliviana de gas natural se origina en el departamento de Tarija, con el grueso de tal producción ubicada en las Provincias del Gran Chaco y O'Connor. Esta expansión del gas en Tarija ha repercutido a toda la economía nacional. La contribución de la industria del petróleo y del gas al PIB subió del 4.46% en 1995 hasta un 10% aproximadamente en el 2005; la contribución a las exportaciones saltaron de aproximadamente el 13% a prácticamente el 50% en el mismo período, y la cifra más reciente es todavía mayor. El crecimiento de la industria de hidrocarburos ha reorientado también en forma drástica los incentivos y las posibilidades de la economía regional. El crecimiento del ingreso del departamento –principalmente a través de transferencias a Tarija de las rentas procedentes de las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)¹¹– ha sido extraordinario. El ingreso acumulado de la prefectura proveniente de regalías e impuestos sobre los hidrocarburos, se ha cuadruplicado desde Bs. 522.8 millones (c. US\$ 74.7 millones) en el 2004 hasta Bs. 1,982.2 millones (c. US\$ 283.2 millones) en el 2008. Durante el mismo período, el IDH transferido a las municipalidades de Tarija se ha incrementado desde cero hasta Bs. 443.5 millones (US\$ 63.4 millones). Como consecuencia, Tarija da cuenta de un total del 35% de todo el presupuesto de inversión pública en el íntegro de los nueve departamentos bolivianos (aunque su capacidad para gastar este

10 Estas cifras proceden de INE 2009. El incremento en las exportaciones de gas natural se debe principalmente a los precios altamente favorables, aunque la producción de gas natural en Tarija creció en un 4% durante el 2008.

11 El IDH es un nuevo impuesto creado a la luz de la Guerra del Gas, el mismo que permitió un aumento en la participación del gobierno en las ganancias obtenidas de la extracción de gas. El IDH fue creado antes de la elección de Evo Morales. El gobierno de Morales aumentó la tasa del impuesto.

presupuesto está severamente cuestionada por autoridades nacionales).¹² En efecto, se debió a estos “desequilibrios” (empleando el término de Evo Morales) que el gobierno central decidió, en el 2008, a replantear la distribución del IDH hacia los gobiernos municipales y los programas sociales nacionales. Si bien el presupuesto total para Tarija continuó creciendo entre el 2007 y el 2008 (Ministerio de Hacienda, 2008), fue esta decisión central la que desencadenó un intenso conflicto entre Tarija y el gobierno (Humphreys Bebbington, en prensa).

Por cierto, esta afluencia financiera inesperada ha desatado una serie de conflictos. Algunos ocurren dentro del departamento, tanto entre las provincias (O'Connor y Gran Chaco), como entre las provincias y la capital departamental (Gran Chaco y Tarija); otros tienen lugar entre el departamento de Tarija y los otros departamentos (especialmente Chuquisaca) con respecto a la distribución de ingresos provenientes de los campos de hidrocarburos que atraviesan sus fronteras políticas; e inclusive otros ocurren entre Tarija y el gobierno central. La versión más visible de este tercer tipo de conflicto ha sido, por un lado, aquel entre la Prefectura y el Comité Cívico de Tarija, y, por otro, con las autoridades del gobierno central, aunque los grupos indígenas de las tierras bajas del Chaco han tenido también relaciones tensas con el gobierno central y el MAS sobre ciertos aspectos de la expansión gasífera.¹³

Estos conflictos pueden leerse a la luz de los proyectos de territorialización que señalamos antes. Existe una confrontación directa entre el proyecto del gobierno de Morales, que busca consolidar Bolivia como un territorio¹⁴

12 Todos los datos presentados en la segunda mitad de este párrafo provienen de una presentación pública hecha por el Ministro de Hacienda en Tarija en mayo del 2008 (Ministerio de Hacienda, 2008).

13 El tema ha surgido en diferentes ocasiones durante nuestras entrevistas con líderes y organizaciones indígenas. Véase también Bebbington, 2009.

14 Esto queda claro en la Nueva Constitución Política del Estado. La Constitución también permite “autonomías” departamentales, municipales, regionales e indígenas dentro de Bolivia. Estas autonomías (de las cuales la autonomía indígena es la más fuerte) delegarán autoridades a estas unidades subnacionales. Sin embargo, el principio de las autonomías ha sido reconocido como parte de una estrategia dirigida a garantizar la integridad geográfica de Bolivia.

dentro del cual los recursos sean compartidos de manera más uniforme (en términos per cápita) entre los departamentos orientales que producen el gas y los departamentos occidentales del Altiplano, y el proyecto de las élites de Tarija centrado en la modernización e integración de Tarija. Ambos proyectos requieren el control sobre los recursos generados por el gas, no sólo para consolidar sus propios proyectos, sino también para debilitar el del otro. Mientras tanto, dentro de Tarija, el Gran Chaco desde hace mucho ha tenido un proyecto para crear un décimo departamento del Gran Chaco. Este proyecto también requiere del control sobre los ingresos provenientes del gas con el fin de hacer viable tal departamento y, por lo tanto, ha conducido a tensiones recurrentes con la ciudad de Tarija. El anuncio hecho por Evo Morales en agosto del 2009 sobre que el Gran Chaco recibiría de ahí en adelante sus regalías directamente del gobierno central (hasta hace poco pasaban por la Prefectura de Tarija), y que se les permitiría votar sobre su propia autonomía¹⁵ regional en diciembre del 2009, refleja un pacto entre su proyecto de territorialización y el del Gran Chaco, a costa del proyecto de las élites de Tarija. Mientras tanto, los pueblos Guaraní, Weenhayek y Tapiete persiguen sus propios proyectos; sin embargo, tal como señalaremos en la siguiente sección, ellos han sido los menos favorecidos por la cuestión del gas, y los que están en peores condiciones para consolidar sus agendas a través de la misma.

Junto a estas disputas, existe otra desigualdad que se deriva de la organización de la cadena productiva del gas (Bridge, 2008), antes que de los arreglos fiscales que gobiernan la distribución de las ganancias procedentes de la extracción. Si bien esta desigualdad no ha inducido la movilización social, constituye una fuente de malestar e irritación en Tarija. Buena parte de la extracción del gas en Tarija está gobernada desde sedes empresariales ubicadas en la ciudad de Santa Cruz, y oficinas de gobierno con sede en La Paz y Santa Cruz. Por lo tanto, Santa Cruz es el punto donde se concentran los puestos de altos salarios, donde se toman las decisiones estratégicas y donde muchos de los arreglos de subcontratación son acordados con abastecedores de servicios o insumos estratégicos (muchos de los cuales también

15 Esto no es lo mismo que convertirse en el décimo departamento. Es más bien una forma intermedia permitida por la nueva Constitución.

están basados en Santa Cruz). En términos de acumulación y el poder de toma de decisiones con relación al gas, Santa Cruz y Tarija, por ende, se ubican en una relación desigual. Esta misma desigualdad está presente en la relación entre Tarija y las sedes internacionales de las empresas que operan los campos de gas de Tarija. Estas empresas incluyen a Petrobras (Brasil), British Gas (RU), Repsol (España) y Total (Francia).

La persistencia de desequilibrios y tratamiento desigual impulsan buena parte de la protesta social, la movilización y el conflicto creciente en torno al desarrollo de los hidrocarburos dentro del Departamento de Tarija. Las luchas en torno a quién controla y quién decide cómo y dónde perforar y tender gaseoductos, y las luchas acerca de cómo deben ser compartidos los beneficios derivados de la extracción, significan que el gas se ha convertido en un *commodity* que más bien promueve la división antes que la unión. La incapacidad de los líderes de forjar una visión común que incluye los diferentes proyectos de territorialización, amenaza con socavar el orden social e induce una mayor fragmentación de la sociedad dando lugar a regionalismos alrededor de los recursos, como en el caso de la decisión reciente de transferir regalías directamente a la Provincia del Gran Chaco.

Inequidad e indigenidad: gas y territorio

A partir de los años 1990 con la adopción de la Ley INRA,¹⁶ el gobierno pasó a reconocer formalmente y a titular las tierras ancestrales de grupos indígenas de las tierras bajas bajo la denominación de Territorios Comunitarios de Origen (TCO). En Tarija, las tres TCO con demandas territoriales pendientes incluyen: la TCO Guaraní de Itika Guasu (en la municipalidad de Entre Ríos), la TCO Yaku Igua (en Yacuiba), y la TCO Weenhayek (Villa Montes/Yacuiba). Las tres TCO tienen operaciones hidrocarburíferas activas y/o propuestas dentro de sus límites.

16 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Esta ley fue propuesta en 1996 durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada para dar solución a las demandas territoriales de los grupos indígenas de las tierras bajas.

El hecho de que gran parte de la extracción de hidrocarburos que ahora tiene lugar se ubique en áreas pobres y remotas ocupadas por estos grupos indígenas, es un resultado directo de la pérdida de importantes campos petroleros y gasíferos en el norte. Las nuevas tecnologías permiten ahora que las empresas puedan volver a considerar los viejos y abandonados pozos, así como identificar nuevas áreas potenciales de hidrocarburos.¹⁷ Si bien abordar los impactos del desarrollo hidrocarburífero sobre las demandas territoriales de los grupos indígenas y los procesos de consolidación territorial excede el ámbito de este artículo, basta decir que existe una fuerte evidencia para sugerir que donde existen reservas conocidas de hidrocarburos, fracasan sistemáticamente los esfuerzos indígenas para demandar títulos oficiales sobre esas tierras. Este es el caso tanto de los Guaraníes como de los Weenhayek en el Chaco de Tarija. No obstante, es importante señalar que la trayectoria de las diferentes TCO Guaraníes en el Chaco del departamento de Santa Cruz y sus negociaciones con el Estado han producido resultados diferentes.¹⁸ La percepción de diferencias de trato u oportunidades que sienten los líderes de las TCO en el Chaco, es una de las razones por las que ellos recientemente han intensificado sus esfuerzos para presionar al gobierno a avanzar en el reconocimiento de mayores niveles de autonomía indígena.

La extracción y el TCO Weenhayek

El caso del TCO Weenhayek, que incluye unos 3,500 habitantes en 22 asentamientos ubicados a lo largo de la margen izquierda del Río Pilcomayo, en la Provincia del Gran Chaco, ilustra cómo es que el despliegue de la industria extractiva ha tenido una influencia profunda no solo en el paisaje físico, sino

17 El Chaco, un área tradicional de producción, ha atraído a algunas de las más grandes firmas trasnacionales de explotación de hidrocarburos del mundo (Petrobras, REPSOL, British Gas, British Petroleum, REPSOL y Total ELF). Estas firmas, y otras, han suscrito acuerdos con el gobierno boliviano para producir conjuntamente gas y condensados para su exportación al Brasil y la Argentina.

18 El caso más claro es el del TCO Alto Parapetí. Entre los factores que condujeron a un reconocimiento exitoso del territorio en esta instancia, fueron especialmente importantes la fortaleza, madurez y conexiones políticas de las ONG que trabajaban con ellos.

también en la organización social y las relaciones sociales que sostienen los medios de vida de los Weenhayek y su capacidad de alcanzar su proyecto territorial. La exploración de gas, en un área que ahora forma parte de la TCO Weenhayek, se remonta a la década de 1980, cuando Tesoro Bolivian, una firma estadounidense-boliviana, realizó pruebas sísmicas en y en torno a un conjunto de comunidades. Según refiere un líder comunal presente en ese entonces, las pruebas involucraron la apertura de zanjas que “se extendían por debajo de nuestros pies y que causaban terribles vibraciones y ruidos”.¹⁹ Estas zanjas son todavía visibles en las imágenes satelitales. El mismo líder señaló que no hubo ningún proceso dirigido a obtener la aprobación de la comunidad y mucho menos compensaciones por los daños causados: los representantes de la empresa no pidieron permiso, simplemente pusieron videos para los niños y repartieron golosinas. Tesoro prosiguió perforando un conjunto de pozos, pero la falta de capital y la caída en los precios mundiales del petróleo significó que la empresa no pudo explotar el gas.

A fines de los años 1990, la firma multinacional de explotación de hidrocarburos British Gas (BG Bolivia) compró Tesoro Bolivian y pasó a ser propietaria de la concesión que se superponía con la TCO Weenhayek.²⁰ BG Bolivia buscó explorar y desarrollar nuevos pozos, así como construir una red de infraestructura con el fin de procesar y transportar el gas y los condensados. A principios de los años 2000, dos empresas dedicadas al transporte de hidrocarburos, Transierra y Transredes, sostuvieron negociaciones con los Weenhayek respecto a los derechos de servidumbre para tender las tuberías a través de partes de su territorio con el fin de transportar el gas desde campos distantes hasta los mercados del Brasil y la Argentina.²¹ En contraste con la actividad exploratoria de los años 1980, el entorno para la exploración había cambiado de manera importante. Primero, los Weenhayek estaban organizados, si bien con muchas dificultades y muchas limitaciones,

19 Todas las entrevistas han sido mantenidas anónimas.

20 La demanda de la TCO Weenhayek fue reconocida por el gobierno boliviano el 19 de mayo de 1993, y abarca un área total de 195,659 hectáreas; hasta la fecha han sido tituladas unas 25,000 hectáreas.

21 Para más información acerca de estas negociaciones entre los Weenhayek y Transierra, véase Inturias y Aragón (2005).

y contaban con representantes comunales elegidos y una organización, ORCAWETA (Organización de la Capitanía Weenhayek) para representar y defender sus intereses.²² De este modo, las negociaciones entre las empresas trasnacionales dedicadas a la explotación de hidrocarburos y los Weenhayek tuvieron que ser conducidas –por lo menos en teoría– a través de ORCAWETA y su organización representativa de mayor nivel, CIDOB.²³ Segundo, los Weenhayek tenían una demanda pendiente con el gobierno por el reconocimiento de un área adicional de tierras que ellos sostenían también formaba parte de su TCO.

Operando en un contexto de creciente resistencia, las empresas buscaron suavizar las negociaciones referidas a su ingreso, y así garantizar la aprobación de los Weenhayek mediante el ofrecimiento de pagos a ORCAWETA dirigidos a apoyar proyectos de desarrollo. BG Bolivia aceptó financiar un “plan de desarrollo indígena” o PDI (un instrumento que fuera introducido por Transierra en sus negociaciones con los Weenhayek). El plan buscó brindar apoyo a aquellos asentamientos Weenhayek que estaban siendo más afectados por la actividad de la empresa. En este caso, BG Bolivia determinó qué comunidades eran las más afectadas, qué actividades serían priorizadas y financiadas, y luego retuvieron el control sobre la administración de los fondos. Dichas actividades fueron (y son) proyectadas como parte del compromiso de la empresa con la responsabilidad social empresarial (RSE), sin embargo, BG Bolivia no aceptó que el plan era una forma de compensación por los daños causados por sus operaciones; por el contrario, fue presentado como una expresión del deseo de la empresa de ayudar a impulsar el desarrollo y el mejoramiento del pueblo Weenhayek. No obstante, en términos de la concepción de los líderes comunales y de ORCAWETA, estos pagos son considerados como una forma de compensación. Tal como sugirió un ex líder, “ellos se están llevando algo de nuestra tierra y entonces tienen que reponer algo”.

22 Véanse Alvarsson (2006) y Cortez (2006) para un análisis de la organización social Weenhayek y la formación de ORCAWETA.

23 CIDOB es la Central Indígena del Oriente Boliviano, una confederación de organizaciones indígenas de las tierras bajas.

El plan de desarrollo, que ha sido enmendado y ampliado a medida que BG Bolivia continua explotando los campos gasíferos dentro de la TCO, ha pasado a ser un instrumento que define crecientemente las relaciones entre los Weenhayek y la empresa, entre los Weenhayek, y entre ellos y su territorio. Tal como ha notado un observador, “puedes estar seguro de que cada vez que la empresa quiere expandir sus operaciones, o cuando una comunidad requiere más recursos, los líderes organizarán algún tipo de movilización” con el fin de renegociar el PDI. Dicho en breve, el PDI ha pasado a ser el medio para transferir los recursos a los líderes Weenhayek, quienes, con el fin de mantener su reputación y poder dentro de las comunidades, deben ser vistos como exitosos en la obtención de recursos para redistribuirlos entre sus miembros. Sin embargo, a nivel comunal existe poca evidencia de que el PDI tenga un impacto sobre los niveles de pobreza o un impacto en el desarrollo comunal, mucho menos a nivel del TCO, dado su limitado alcance, su preferencia por entregar donaciones en especie, y la tendencia hacia el financiamiento de una lista *ad hoc* de actividades que favorecen a aquellas comunidades más impactadas por sus operaciones. Mientras que en la cultura Weenhayek el mantenimiento de la armonía y el equilibrio dentro y entre las comunidades es crucial para coexistir pacíficamente, el PDI se basa en la noción de que los beneficios serán distribuidos en forma desigual, y es implementado a través de una relación de inequidad en la que el poder de decisión reside en BG Bolivia. Los resultantes y persistentes desequilibrios distributivos dentro y entre comunidades han conducido a una crisis de las relaciones, a estallidos de violencia y a un resquebrajamiento del orden social.²⁴

En tiempos más recientes, la percepción de desequilibrio y tratamiento injusto vinculada a la expansión propuesta por BG Bolivia dentro del TCO, ha llevado a un nuevo ciclo de conflictos internos y al consiguiente debilitamiento y fragmentación de ORCAWETA. Los enfrentamientos entre líderes que buscan ganar el control de la organización y el acceso a las rentas, han debilitado la

24 Existe alguna resonancia aquí de la vieja noción de Foster sobre “la imagen del bien limitado” (Foster, 1965) –tal imagen ocupa un lugar importante en el mantenimiento de cierta cohesión en las comunidades Weenhayek–. La distribución estructuralmente desigual de los beneficios procedentes del PDI contradice esta imagen.

organización justo cuando se necesita la cohesión interna para analizar y debatir la expansión propuesta, y determinar si puede alinearse dicha propuesta con el proyecto territorial Weenhayek para consolidar y expandir su TCO. Han surgido líderes rivales que acusan a la dirigencia de ORCAWETA de negociar a espaldas de los miembros de las comunidades y de enriquecerse en el proceso. La falta de transparencia y la naturaleza secreta de las negociaciones empresa-ORCAWETA nutren una atmósfera de desconfianza. Las negociaciones en torno al PDI involucran típicamente tan sólo al representante de la empresa y al Capitán Grande (y, en el mejor de los casos, a un puñado de líderes). Los resultados de estas negociaciones tienden a no ser socializados o discutidos con las comunidades, ni a ser ratificados por éstas. La naturaleza cerrada de las negociaciones y los acuerdos resultantes provienen del deseo de la empresa de no hacer pública la información y, muy probablemente, de las comparaciones que hacen las comunidades y los grupos acerca de los resultados. Más aún, ni el gobierno ni las empresas emplean una metodología reconocida o estandarizada para calcular el valor de un pozo o de un kilómetro de gasoducto, lo que conduce a amplias variaciones con relación a lo que las comunidades están en condiciones de negociar (Inturias y Aragón, 2005: 153).

Las formas que toma la expansión hidrocarburífera dentro de la TCO Weenhayek y a través de todo Tarija provienen de inequidades estructuradas en relaciones de poder. La historia de estas inequidades se remonta a los primeros días de la Standard Oil y discurre a través de las firmas trasnacionales, como la BG Bolivia, hasta el presente. Estas inequidades residen en las relaciones entre las empresas explotadoras de hidrocarburos y el gobierno central, en las relaciones entre las empresas y las poblaciones indígenas territorialmente basadas, y en las relaciones entre el gobierno central y las poblaciones indígenas. El gobierno central ha tenido el poder de otorgar concesiones (ahora contratos) sin ningún proceso de consentimiento libre, previo e informado por las comunidades indígenas²⁵, y el poder

25 En mayo del 2005, el Parlamento aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos N.º 3058, la cual, entre otras cosas, reconoció los derechos de las comunidades indígenas, campesinas y originarias a una consulta previa e informada. En el 2007, el Presidente Evo Morales promulgó el Decreto Supremo N.º 29033 que regula el proceso de consulta (conocido como

con el que cuentan las empresas transnacionales les ha otorgado el acceso directo al gobierno central, lo que, a su vez, les ha permitido proseguir más o menos como estaba planeado. Independientemente de si esta extracción ha generado recursos para la inversión local, ella se ha basado en, y ha sido posibilitada por, las inequidades estructuradas presentes en los procesos políticos y de toma de decisiones en los que las comunidades indígenas de tierras bajas siguen siendo de lejos la parte más débil. Más aún, una vez que la extracción se instaló en el propio departamento de Tarija, estas inequidades estructuradas se han instalado ellas mismas como el hecho político central en el paisaje territorial. Ya sea la imagen de funcionarios de Tesoro Boliviano distribuyendo presentes a cuentagotas, o la imagen de BG-Bolivia definiendo el diseño y la gobernanza de un plan de desarrollo indígena, el mensaje con respecto a las relaciones entre el poder y la gobernanza del gas y el territorio sigue siendo básicamente el mismo.

En contra de estas inequidades, los movimientos sociales nacionales, el gobierno de Morales, las élites del Gran Chaco y las élites de Tarija, todos, en momentos diferentes, han sido capaces de movilizarse para poder percibir mayores beneficios que pueden obtener del gas, y también impulsar sus proyectos de territorialización. Sin embargo, este no ha sido el caso de los Weenhayek. Si bien las ganancias materiales de los Weenhayek provenientes de la explotación del gas *han* aumentado en términos marginales, bajo la

Consulta y Participación). De acuerdo con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Hidrocarburos, existen dos momentos en los que debe ser aplicado el proceso de Consulta y Participación. El primer momento es antes de que se acuerde cualquier concesión o contrato para nuevas operaciones; el segundo momento se da cuando una operación propone expandir su actividad. En el caso de los Weenhayek, uno de los primeros procesos de consulta realizados bajo el actual gobierno, llega en el momento cuando BG Bolivia propuso reactivar un pozo mantenido en reserva. El proceso de Consulta y Participación fue conducido por el Ministerio de Hidrocarburos e YPFB, y a los representantes del Grupo BG no se les permitió participar. Este proceso concluyó a mediados del 2009, tras lo cual el Grupo BG reasumió el control de las negociaciones con los Weenhayek en la ronda final de conversaciones sobre compensaciones por los impactos no mitigables. Merece también mencionarse que los comentarios del Vicepresidente Álvaro García acerca de “sobreponer” la extracción de hidrocarburos en otros lugares de Bolivia, sugiere que estos procesos de consulta ofrecen a las comunidades poco poder real de negociación.

forma del PDI, el efecto institucional ha sido el de debilitar la integridad de su organización representativa y la calidad de las relaciones sociales al interior de la sociedad Weenhayek. A su vez, esto debilita su proyecto territorial. ORCAWETA está muy consciente de su posición de desventaja en estos procesos, y la sensación de injusticia y de impotencia es cada vez mayor.

Conclusiones

La historia de los hidrocarburos en Bolivia ha sido caracterizada por las desigualdades en la distribución de los beneficios, los costos y los riesgos, y por las inequidades en la capacidad de los diferentes actores de influir en estas distribuciones. A su vez, esto ha inducido formas de movilización social en demanda de cambios institucionales que reducirían –en la percepción de quienes se movilizan– estas inequidades y desigualdades. En busca de estos fines, un conjunto de estas movilizaciones ha sido exitoso, han ganado cambios en la propiedad de la industria, en los niveles de pagos por regalías e impuestos, y en la distribución de los beneficios. Las movilizaciones que han sido sistemáticamente menos exitosas han sido aquellas de los pueblos indígenas de las tierras bajas, los cuales viven encima de, o junto a, los depósitos de hidrocarburos, y que son quienes cargan inmediatamente los costos sobre el entorno humano y físico que exige la extracción. Entre estos pueblos de las tierras bajas, los Weenhayek y los Guaraní es del Chaco Tarijeño son los que están en peores condiciones para defender sus proyectos territoriales ante la expansión de la frontera extractiva.

La mayor parte de estas movilizaciones, si no todas, ha estado vinculada a proyectos particulares de territorialización y a sus interpretaciones de las desigualdades e inequidades en torno a la extracción del gas. En la Bolivia contemporánea es aún más intenso. Sin embargo, las visiones territoriales que subyacen a estos proyectos no concuerdan entre sí. En efecto, las divergencias existentes entre los objetivos de estos diferentes grupos sociales movilizados han conducido a ciclos de conflicto permanente. En estos conflictos, se encuentra sobre la mesa la cuestión de la organización

territorial de la Bolivia moderna. El gas y su gobernanza han pasado a ser cruciales para esta pregunta. Por cierto, este es el mensaje de la cita del Vicepresidente Álvaro García con la que iniciamos este artículo.

Sin embargo, hay mucho más en juego en estos conflictos que tan sólo la organización territorial de Bolivia. Otros elementos constantes en estos conflictos son los debates sobre la equidad y la justicia, y la forma en la que un criterio de “equidad” debe dar forma a la asignación de recursos en la Bolivia contemporánea. Esto es así tanto en un sentido general como a escala territorial. Primero, existe un debate importante acerca de lo que constituye una distribución *justa* de los beneficios y costos generados por la industria extractiva. En parte, esta justicia es discutida en términos espaciales y ambientales. En este caso, una de las cuestiones es ¿cómo deben ser distribuidos los beneficios tomando en cuenta la exposición desigual de los pueblos y comunidades a los efectos negativos de la extracción? ¿Qué es lo que constituye una compensación *justa* para aquellas localidades más afectadas y desde las cuales son extraídos directamente los recursos? Otra cuestión tiene que ver con qué constituye una distribución justa de los beneficios entre las regiones donde se da la extracción y aquellas donde la extracción no está presente. Fue este debate el que sacudió tanto a Bolivia durante el 2008.

Segundo, tenemos la cuestión de la compensación justa por las pérdidas incurridas por las personas y comunidades a consecuencia directa de la actividad extractiva. ¿Qué es lo que constituye un precio justo por la tierra y el agua empleados por la actividad extractiva? ¿Qué es lo que constituye una justa distribución de las oportunidades laborales para las comunidades que se encuentran adyacentes a los sitios de extracción? ¿Qué constituye una “geografía” y distribución justas de las actividades RSE de la empresa? Y en la misma línea, ¿qué es justo en el acceso a la información y a la toma de decisiones? Los Guaraníes y Weenhayek en Tarija parecen sentir que las formas en las que son tomadas las decisiones no son justas, y que, más aún, ellos son tratados por las empresas y el Estado en formas que son sistemáticamente injustas.

Al final, por supuesto, no existe una definición neutral, técnica, de “justicia”, y los diferentes actores involucrados en estos conflictos se acercan a nociones sobre lo que es *justo* desde sus particulares posiciones históricas, culturales y sociopolíticas. Hasta la fecha, los diferentes procesos de

movilización social referidos en este artículo no han convergido para crear una esfera en la que los actores involucrados puedan transitar hacia un acuerdo relativamente estable respecto a lo que ellos, en términos colectivos, considerarán como justo. Mientras este sea el caso, es muy probable que las desigualdades producidas por el gas, y las inequidades que subyacen a la extracción del gas, sigan generando conflicto. Tal como quedó claro durante el 2008, estos argumentos pueden ser inmensamente volátiles y ellos mismos corren el riesgo de debilitar aún más la propia esfera pública donde podrían darse los debates en torno a la equidad. En este sentido, si bien la movilización social ha sido un vehículo mediante el cual diferentes grupos presentes en la sociedad boliviana han podido contrarrestar las inequidades que los afectan *a ellos*, la movilización todavía no ha servido para producir una noción *institucionalizada* sobre equidad desde la cual se pueda construir un consenso colectivo sobre cómo gobernar el gas.

Bibliografía

- ALVARSSON, J.A.
2006 “El Proceso de Etno(re)génisis entre los “Weenhayek” del Gran Chaco (1976-2006)” (http://gupea.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/4498/1/anales_9-10_alvarsson.pdf).
- ARELLANO-YANGUAS, J.
2008. A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru. IDS Documento de trabajo 300. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- ASPINALL, E.
2007 “The Construction of Grievance – Natural Resources and Identity in a Separatist Conflict”. *Journal of Conflict Resolution* 51 (6): 950-972.
- AUTY, R.
1993 *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge.

- 2001 *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford, Oxford University Press.
- BEBBINGTON, A.
- 2009 “The New Extraction? Rewriting the Political Ecology of the Andes?”. *NACLA Report on the Americas* 42 (5) Septiembre: 12-20.
- 2007 *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas. Una Ecología Política de Transformaciones Territoriales*. Lima: IEP/CEPES.
- BEBBINGTON, A. Y BURNEO, M.
- 2008 “Conflictos mineros: freno al desarrollo o expresión ciudadana”; en Oxfam GB (ed.) pp. 44-51. *Pobreza, Desigualdad y Desarrollo en el Perú. Informe Anual: 2007-8*. Lima, Peru: Oxfam.
- BEBBINGTON, A. Y BURY, J.
- 2009 “Institutional challenges for mining and sustainability in Peru”. National Academy of Sciences
- BEBBINGTON, A., DE HAAN, A., y WALTON, M.
- 2008 “Inequalities and development: dysfunctions, traps and transitions”, en A. Bebbington et al. 2008c, 3-41.
- BEBBINGTON, A, HINOJOSA, L., HUMPHREYS BEBBINGTON, D., BUERNEO, M.L., y WARNAARS, X.
- 2008 “Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development”. *Development and Change* 39 (6):887-914.
- BEBBINGTON, A., DE HAAN, A., y WALTON, M. (eds.)
- 2008c *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington DC: World Bank.
- BOIX, C.
- 2008 “Spain: Development, Democracy and Equity”. En A. Bebbington et al. 2008c, 217-244.
- BURY, J.
2005. “Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods and the new Peruvian mining industry in Cajamarca”. *Environment and Planning A* 37(2): 221-39.
- BURY, J.
- 2004 “Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru”. *Geographical Journal* 170(1): 78-91.

- CIDSE
 2009 *América Latina: Riqueza Privada, Pobreza Pública*. Quito/Brussels: ALAI.
- CORTEZ, G.
 2006 “Cambios sociales y culturales en el pueblo indígena Weenhayek en los últimos cien años”. En I. Coombs (eds.) *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitania*. Colección Ciencias Sociales #7. Santa Cruz: Editorial El País.
- DAVIS, G.A.
 1995 “Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies”. *World Development* 23(10): 1765–79.
- DAVIS, G.A., y TILTON, J.E.
 2002 “Should Developing Countries Renounce Mining? A Perspective on the Debate”. Informe preparado para el International Council on Mining and Metals (ICMM). Londres: ICMM.
- DE ECHAVE, J., DIEZ, A., HUBER, L., REVESZ, B., RICARD, X, Y TANAKA, M.
 2009 *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP/CIPCA/CBC/CIES.
- FOSTER, G.
 1965 “Peasant Society and the Image of Limited Good”. *American Anthropologist* 67 (2): 293-315.
- FOX, J. Y BROWN, L.D.
 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: MIT Press.
- GARCÍA LINERA, Álvaro
 2009 Entrevista en “Le Monde Diplomatique”, Edición Bolivia, http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/191772/alba%5Cel_punto_de.html (acceso 23/09/2009).
- HAAS, P.
 1992 “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization* 46(1):1–36.
- HINOJOSA, A., CORTEZ, G., y PEREZ, L.
 2003 “From Tarija to Argentina: Lives on the Border”. *Tinkazos* (6): 99-116.

- HOCHSTETLER, K. y KECK, M.
 2007 *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Katherine Durham, NC: Duke University Press.
- HUMPHREY, M., SACHS, J. y STIGLITZ, J.
 2007 *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University Press.
- HUMPHREYS BEBBINGTON, D.
 Anatomy of a regional conflict: Tarija and resource grievances in Morales' Bolivia. (En prensa)
- ICMM
 2006 *Resource Endowment Initiative: Synthesis of Four Country Case Studies*. Londres: International Council on Mining and Metals.
- INE
 2009 *Actualidad Estadística Departamental: Estadísticas e indicadores sociodemográficos del Departamento de Tarija*. La Paz: INE.
- IDB
 2007 *Bolivia Country Strategy, 2008-2010*. Washington, D.C: IDB.
- INTURIAS, M., y ARAGÓN, M.
 2005. "David y Goliat, Los Weenhayek y el Consorcio Petrolero Transierra, Bolivia". En *Encrucijadas Ambientales en América Latina*, Costa Rica: Programa CyC, Universidad de Paz, ed. R. Borel.
- ISHAM J., WOOLCOCK, M., PRITCHETT, L., y BUSBY, G.
 2005 "Varieties of Resource Experience: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth". *World Bank Economic Review* 19(2): 141-174.
- KARL, T.L.
 1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
 2007 "Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract". En Humphreys et al. 2007, 256-285
- KIRSCH, S.
 2006 *Reverse Anthropology. Indigenous Analysis of Social and Environmental Relations in New Guinea*. Stanford, CA; Stanford University Press.

- KAUP, B.
2008 “Negotiating through nature: The resistant materiality and materiality of resistance in Bolivia’s natural gas sector”. *Geoforum* 39: 1734-1742
- LEMA, L.
2008 “Desarrollo Económico de Tarija a Partir de las Regalías”. Artículo inédito.
- MINISTERIO DE HACIENDA
2008 “Departamento de Tarija”. Tarija; Presentación pública, mayo 2008.
- PERREAULT, T.
2006 “From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia”. *Antipode* 38(1): 150-172
“Nature and nation: Hydrocarbons governance and the territorial logics ‘resource nationalism’ in Bolivia”. (En prensa). En A. Bebbington, J. Bury, K. Young (eds.) *Subterranean Struggles: New Geographies of Extractive Industries in Latin America*.
- PNUD
2003 *Informe de Desarrollo Humano, Tarija*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ROSS, M.
2008 “Mineral Wealth, Conflict, and Equitable Development”. En A. Bebbington et al. 2008c, 193-216
- SACHS, J., y WARNER, A.
1995 “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Documento de Trabajo N.º 5398, pp. 1-46
- SAIGNES, T.
1990 *Ava y Karai. Ensayos sobre la frontera chiriguano (siglos XVI-XX)*. La Paz: Hisbol.
- STIGLITZ, J.
2007 “What is the Role of the State?”, En Humphreys et al. 2007, 23-52

- TILLY, C.
2004 *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge; Cambridge University Press.
- WAINWRIGHT, J. y BRYAN, J.
2008 “Cartography, territory, property: postcolonial reflections on indigenous counter-mapping in Nicaragua and Belize”. *Cultural Geographies* 16: 153–178.
- WAINWRIGHT, J. y ROBERTSON, M.
2003 “Territorialization, science and the colonial state: the case of Highway 55 in Minnesota”. *Cultural Geographies* 10: 196-217.
- WEBER-FAHR, M.
2002 *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank and International Finance Corporation.
- WILSON, F.
2004 “Towards a Political Economy of Roads: Experiences from Peru”. *Development and Change* 35(3): 525–546
- WORLD BANK
2006 *Equity and Development: World Development Report 2006*. Washington DC; World Bank.
- 2005 “Extractive Industries and Sustainable Development”. An Evaluation of World Bank Group Experience. Washington, DC: The World Bank, IFC, MIGA.
- 2004 “Striking a Better Balance: The World Bank Group and Extractive Industries. The Final Report of the Extractive Industries Review”. World Bank Group Management Response. Washington, DC; The World Bank.

La soberanía en los tiempos del gas: territorialidades y tácticas en el sureste boliviano

*Bret Gustafson***

Resumen

Partiendo de una visión etnográfica, el ensayo hace un recuento de los conflictos sobre la TCO Guarani Alto Parapetí, generando reflexiones sobre las relaciones emergentes entre el gas, la soberanía, el Estado y los proyectos territoriales indígenas. El autor argumenta que los conflictos en Alto Parapetí escenifican dos momentos de transformación de soberanía: el primero, con el desmantelamiento parcial de los poderes locales (hacendados y sus redes) mediante la movilización de cuerpos indígenas resignificados como ciudadanos sacrificables y, el segundo, con la movilización de colectividades e imaginarios indígenas que, frente a la violencia colonial del pasado y del presente, buscan articular nuevas visiones territoriales al proyecto de refundar la soberanía (pluri) nacional

Abstract

From an ethnographic perspective, this paper reviews the conflict TCO Guarani in Alto Parapetí, presenting reflections about the emerging relationships between gas, sovereignty, the State and indigenous territorial project. The author argues that the conflicts in Alto Parapetí depict two different transforming scenarios regarding the sovereignty: First the partial removing of the local power (feudal and its network) through mobilization of indigenous as sacrifice-able citizens; and second, with collective mobilization of indigenous as sacrifice-able citizens; and second, with mobilization of indigenous groups and transforming their collective-imaginary, challenging the colonial violence both in the past and present time, and searching for articulation of new territorial vision with re-founding the pluri-national project of sovereignty.

* PhD en Antropología Social de la Universidad de Harvard. Actualmente es catedrático de Antropología en la Washington University en St. Louis.

Introducción¹

Entre el esfuerzo estatal de construir soberanía hegemónica y los esfuerzos de los movimientos de defender diversos proyectos territoriales, el gas genera transformaciones en la práctica de ejercer soberanía en Bolivia. Examinamos esta dinámica mediante unas reflexiones sobre un episodio central en los conflictos de los últimos años, el caso de la TCO Guaraní Alto Parapetí. El caso tiene de todo: el drama de hacendados gringos desafiando al Estado, tiroteos al estilo vaquero, un ataque de pueblerinos y sus agregados matones a una caravana Guaraní pacífica, la reversión de tierras, la liberación de familias esclavas, procesos judiciales inacabados, traumas sociales latentes, y un megacampo de gas (Incahuasi) del cual nadie dice mucho. El Alto Parapetí fue un eje clave en el tire y afloje entre el gobierno y la oposición durante el primer gobierno de Evo Morales. Es también un eje clave en la historia del pueblo Guaraní, que desde mucho antes del gas y del MAS viene reconstruyendo su propio proyecto de reconstituir su territorio histórico.

Sugiero que los conflictos desatados, las formas en las cuales el Estado y el movimiento los encararon, y la naturaleza de la oposición ganadera, ilustran dos momentos de transformación de soberanía: primero, se vio el desmantelamiento parcial de poderes locales (hacendados y sus redes) mediante la movilización de cuerpos indígenas resignificados como ciudadanos sacrificables. Una triangulación de tácticas (movimiento, ley de Estado,

1 Este artículo se basa en entrevistas llevadas a cabo en Camiri y Cuevo en agosto de 2008. También se basa en vídeos, audio, documentos, fotografías, reportajes de prensa, y correos electrónicos. Agradecemos a compañeros Guaraníes anónimos, en especial al Kumbay Kañandari Kañani, a la Asamblea del Pueblo Guaraní y a unos periodistas anónimo/as muy querido/as por facilitar entrevistas y testimonios. Agradezco al Viceministro Alejandro Almaráz y a Martín Bazarco por proporcionar documentación en La Paz. Gracias a Alejandra Domic por la traducción y a Leila Mokrani y Umbrales por la revisión. Conversaciones con Nicole Fabricant, Ivonne Farah, Gastón Gordillo, Benjamin Kohl, John-Andrew MacNeish, Wilfredo Plata, Ximena Soruco, Fernanda Wanderley y Miguel Urioste ayudaron a aclarar las ideas. La investigación fue apoyada por el Departamento de Antropología, Universidad de Washington en St. Louis, EEUU. El autor es el responsable del contenido y no representa a las organizaciones o personas involucradas.

público transnacional) refleja la debilidad del MAS en su primer período de gobierno y demuestra nuevos tipos de intercambios tácticos, de los cuales surge la soberanía como articulación con los movimientos. Segundo, se movilizan colectividades e imaginarios indígenas que, frente a la violencia colonial del pasado y del presente, buscan articular nuevas visiones territoriales al proyecto de refundar la soberanía (pluri) nacional. Esta doble articulación –con la ley del Estado y con sus visiones territoriales propias–, hace del conflicto un instrumento que paradójicamente forja dos procesos paralelos y nuevos de ejercer soberanía como una relación de intercambio entre la del Estado y la de la nación Guaraní. Visto así, el caso revela las tensiones éticas y políticas del modelo extractivista-plurinacionalista:² ¿Cómo se articulan las presiones extractivistas con los proyectos históricos de los pueblos indígenas? ¿Será que el gas viabiliza nuevas soberanías que rompen los esquemas del colonialismo? o, ¿El caso Parapetí fue solamente una táctica para consolidar la hegemonía estatal y entablar un intercambio desigual entre el Estado y el pueblo Guaraní, para luego dar paso a una situación donde el gas es el soberano absoluto?

La emboscada

La noche del 13 abril de 2008, bajo una llovizna fría y en medio de un caos de gritos y disparos, ganaderos armados arrastraron al abogado Guaraní Ramiro Valle Mandepora hacia la plaza del pueblo de Cuevo.³ Lo habían separado de un centenar de Guaraníes, quienes se encontraban en una caravana de vehículos atascada en la entrada del pueblo. Allí mujeres, niños y hombres también sufrían una lluvia de piedras y golpes de pobladores de Cuevo quienes se habían parapetado al lado del camino. Los guaraníes acompañaban a funcionarios de la reforma agraria para iniciar el saneamiento del territorio llamado Alto Parapetí.

2 Sobre la paradoja del discurso pluri-ecologista-socialista y la fiebre extractivista ver por ej. Acosta, 2009.

3 Las citas de Ramiro Valle Mandepora fueron obtenidas del Observatorio de Derechos Humanos y el documento presentado por Valle Mandepora a la policía, por los cuales agradecemos al Viceministerio de Tierras. Ver también Marcostv (2008).

Habían venido desde la ciudad de Camiri de ida a Itakuatia, una comunidad dentro de la zona de Alto Parapetí, una de las comunidades libres en medio de varias comunidades ‘cautivas’ por la deuda a los patrones. Más allá de implementar la nueva ley agraria, los esfuerzos para sanear la TCO se veían como el camino a la liberación para esta gente, efectivamente esclava. Entre ellos iba el mismo Vice-Ministro de Tierras, Alejandro Almaráz, quien se encargaría de iniciar las actividades catastrales. En esos días, las dos entradas a la zona, una por el norte y la otra por Cuevo, estaban bajo un bloqueo ganadero. Los Guaraníes y las autoridades sabían esto, pero su intento –como lo expresaron después– era evadir pacíficamente el bloqueo. Ahora, atrapados en sus camiones en la entrada de Cuevo, sin responder con su propia violencia, buscaron solamente salir de la emboscada y de la pedrada.

Los ganaderos golpearon ferozmente al abogado. Lo patearon y lo pegaron con cinturones y azotes, atándolo a un poste en la plaza. “Me castigaron como a Jesús”, dijo él más tarde. En la plaza, los insultos racistas acompañaron a golpes y patadas:

“Me amenazaron de muerte, me decían que me iban a cortar mis testículos... todos destilaban odio y racismo...[y agarrándome] del cuello [un ganadero] intentó ahorcarme. Mi persona a partir de ese momento prácticamente perdiendo el conocimiento...ya no podía respirar por los golpes recibidos y estaba

Según testigos, el que dirigía los ataques fue uno de los grandes hacendados, Mario Malpartida, un tipo con ojos de gallo medios chuecos y una barriga de olla. Mientras él golpeaba al abogado, le maldijo por aliarse con el MAS. Según Valle Mandepora y otros testigos, algunos profesores y profesoras del colegio –también integrantes de la estructura de poder local– se unieron al ataque gritando, “¿Quieres ser educado? ¡Así te vamos a educar!” Este lenguaje racista y patriarcal de subyugación colonial fue dirigido hacia un indígena “alzado” considerado traidor a la región, subvertor de un orden social basado en la jerarquía étnica-racial y de clase. En el lenguaje local, le habían dado *huasca*.⁴

4 El látigo, huasca o chicote, es parte de la indumentaria tradicional del hacendado. Se habla de “dar huasca” en relación a varias violencias patriarcales, el abuso doméstico de la mujer, la disciplina de los niños y el control de trabajadores rurales indígenas.

Imágenes de la espalda de Ramiro, expuesta para mostrar las marcas de los azotes, circularon por Internet en los siguientes días. Además de los azotes, más de dos docenas de guaraníes y sus acompañantes, incluido el director nacional de Reforma Agraria, fueron heridos por piedras y palos. Otras imágenes mostraron los cuerpos morotados y cabezas sangrientas de varios guaraníes y una periodista, Tanimbu Estremadoiro, quien los acompañaba y quien también sufrió el asalto personal.

Aquí en el oriente, la huasca se aplicaba tradicionalmente como un enunciado de la gramática colonial de control punitivo del cuerpo indio, un cuerpo visto como sujeto legítimamente punible por naturaleza. Tales azotes a los peones guaraníes por ganaderos *karai* (criollos), al lado de las violaciones rutinarias de las mujeres guaraníes y asesinatos impunes de peones que se arriesgaban a contradecir al patrón, fueron la ley cotidiana desde muchos años atrás en las haciendas del Chaco. Sin embargo, aquí en medio de los conflictos nacionales, la *huasca* salió del monte hacia la plaza de un pueblo provincial. Desafió así no solamente el movimiento guaraní, sino al Estado, ejerciendo un especie de soberanía *de facto*, auto-adjudicándose la legitimidad para castigar y controlar a sujetos en un territorio dado. En una entrevista con Alejandro Almaráz unos días después, la alcaldesa de Cuevo se encogió de hombros frente a las acusaciones de que los Cueveños torturaron al abogado. Según ella, fueron no más “algunos chicotazos” y una simple “confrontación,” ni tortura ni emboscada. Según ella y otros participantes de Cuevo, el ataque a los guaraníes fue una legítima defensa del “territorio” de Cuevo en contra de la agresión y la acción ilegal del Estado. “¿Quiénes entran de noche?” le preguntó a Almaráz, “las personas delincuentes...los ladrones, ¿no es cierto?”⁵ Criminalizaron así a los guaraníes –y al Estado– legitimándose como soberanos dentro de su municipio, con un pie dentro y otro fuera de la ley. Los significados en disputa del evento se encuentran en el centro de la lucha sobre la soberanía territorial y el orden post-neoliberal en Bolivia.

5 Entrevista con la alcaldesa de Cuevo proporcionada por el Viceministerio de Tierras. Ver también El Deber (2008a, b).

Soberanía y territorialidad en tiempos de gas

El gas natural es factor estructurante de territorialidades nuevas. Conlleva potencialidades progresistas y destructivas (De la Fuente Jeria, 2005). Ejerce influencias tecno-políticas por sus características físicas y las exigencias de extracción, control y transporte (Barry, 2006; Kaup, 2008). Ejerce impactos socio-políticos mediante la redistribución y las externalidades de la corrupción, violencia, desposesión o centralización del poder (Karl, 1997). Genera impactos culturales por la producción de nuevas expectativas y reconfigura el imaginario mismo del Estado como algo cuasi-mágico dotado con nuevos poderes de desarrollo espectacular (Coronil, 1997; Apter, 2005; Gustafson, 2008). Todo tiene características territorializadoras, así que gobernar en tiempos de gas es a menudo reducirse a la lucha de gobernar el gas donde priman las tensiones territorializadoras que crea.

Estos impactos se articulan con historias pre-existentes vinculadas a los legados de colonialidad, el corporativismo y las reformas neoliberales. Se genera así dinámicas nuevas en las formas *de jure* y *de facto* de ejercer soberanía como expresión de la administración territorial. La uniformidad de la ley y del territorio proyectado como el objetivo del proyecto nacionalista se ve de hecho complicado –sino minado– por estos impactos variados del gas en el terreno. Para la etnografía, la atención se dirige a lo que pasa a los seres y los espacios de la vida cotidiana.

Hansen y Stepputat (2006) sostienen que la soberanía debe considerarse como una “forma de autoridad provisional y siempre emergente fundada en la violencia y destinada a generar lealtad, miedo y legitimidad.” Esta formulación sigue la noción de Agamben (1998) de la “nuda vida” (*bare life*). Refiere así a los sujetos quienes pueden ser asesinados (o castigados) con impunidad por un actor –sea o no el Estado– que ostenta el poder de decir cuáles sujetos están dentro y cuáles fuera de la ley, es decir, quién vive, y quien muere sin pena ni castigo. Este enfoque sobre la soberanía requiere examinar de cerca las prácticas y relaciones –como entre hacendados y peones– donde se procura la incorporación, la exclusión o la regulación diferenciada de sujetos (cuerpos) en un territorio dado.

Durante mucho tiempo, las marcas del azote y las violaciones de mujeres, tal como la mirada racista moderna, señalizaba así a los sujetos Guaraníes como legítimamente excluibles, es decir, *nuda vida*. Matar a uno de estos sujetos no fue, entonces, ni crimen ni sacrificio, porque su vida carecía de subjetividad política, o como dicen los Guaraníes, “valían menos que una vaca”. Esta soberanía opera como una política de la muerte (para Agamben, *thanatopolítica*). Es acompañado en tiempos modernos con otras formas de ejercer soberanía mediante el cuidado disciplinario de los cuerpos como seres biológicos (para Foucault [1976], *biopolítica*). En pleno siglo XXI, mientras las reformas neoliberales buscaron implementar nuevas tácticas biopolíticas (con educación, por ejemplo, Gustafson, 2009), seguían operando en ciertos espacios los poderes *de factos* con formas de soberanía colonial basadas en una violencia de la esclavitud, tácitamente aprobado por el Estado.

Los procesos actuales de reconstruir soberanía en el Estado plurinacional pueden reproducir estas lógicas de cultivar cuerpos individuales o de excluir a cuerpos y colectividades. ¿Pero, pueden, siguiendo a Agamben, emerger formas nuevas de ejercer poder que no sea de sangre y muerte? Lo que está ocurriendo en el caso de Alto Parapetí se puede ver de dos formas: uno, la ruptura de una vieja modalidad de *thanatopolítica* orientada a la extracción de mano de obra y bienes agrícolas y la apertura de una posibilidad; o dos, la mera transición táctica hacia la recuperación de nuevas formas de bio- y thanato-política reorientado al favor de la extracción del gas. Por una parte, se muda una relación de intercambio colonial (entre Estado y hacendados) a otro descolonizador (entre Estado y movimiento Guaraní). Esta soberanía como intercambio –y no sólo como bio- o thanato-política– ofrece la posibilidad de una series de transformaciones socio-territoriales mayores, de articulador de pluralidades (Prada, 2007), si no se desintegra en el prebendalismo rentista (*rentier*).

Así se pone a prueba la capacidad del Estado para redistribuir recursos (o costos) derivados de la extracción y exportación del gas. Pero la “maldición de los recursos” trae riesgos. Viendo Nigeria, donde el rentismo petrolero domina la lógica de la soberanía nacional, la re-territorialización no contribuyó al *buenvivir* ni a la articulación progresista de pluralidades, sino a una localización de intereses, la multiplicación de jurisdicciones locales y la

tribalización de ciudadanía. Se fortalece el poder central que controla la renta (y el aparato militar) mientras las zonas petroleras (como la Delta Niger) se convierten en regiones gobernadas por las acciones de las empresas (como Shell) y el Estado, cuya cara es predominantemente militar (Zalik, 2009). Según Watts (2004) –y comentaristas bolivianos como Andrés Solíz Rada (2007)– se desmantela así la conciencia nacional y se fragmenta la posibilidad de construir soberanía democrática. Esta petrolificación de la soberanía –o en el caso de Bolivia, su posible *gasificación*– generaría soberanías *de facto* que borran del mapa cualquier otra territorialidad utópica alternativa.

Pero discrepando con Watts y Solíz Rada, el proyecto de la plurinación boliviana se distingue de casos como Nigeria por las dimensiones diferentes de las historias indígenas y populares en el país. No compartimos el temor del reconocimiento de los pueblos indígenas, pues el riesgo de la *etnicización* en Bolivia se ve moderado por varias razones. Pero el riesgo de la *gasificación* hacia un nacionalismo excluyente (al estilo boliviano post-1952), o su par, un neoneoliberalismo autoritario (al estilo peruano o colombiano actual) es bastante real. ¿Existe la capacidad del gobierno y de los movimientos para balancear las presiones extractivas y las utopías históricas para buscar articular pluralidades sin nuevas exclusiones? Más que respuesta, lo que sigue ofrece reflexiones.

La demarcación de Alto Parapetí

La Ley INRA de 1995 concedió a los pueblos indígenas derechos a TCOs (tierras comunitarias de origen). Durante la última década, las organizaciones indígenas y sus ONGs aliadas participaron en conflictivos procesos para lograr títulos, resultado del cuál vemos las TCOs establecidas por todo el mapa nacional. En el territorio Guaraní, el Alto Parapetí, a pesar de ser una zona tradicionalmente Guaraní, nunca entró en el proceso por la resistencia de los ganaderos.⁶ Con el proyecto del MAS y los movimientos para refundar el Estado, se acelera la reforma. La ley del 2006 amplió las disposiciones para la titulación y el control centralizado del proceso y de la facultad para definir las tierras sujetas a

6 Ver Hernaiz (2002); Valdez Romero y Rojas (2003). Con respeto a la Reforma Agraria desde 2005, Urioste (2009).

la redistribución. Con la nueva Constitución, se crea la autonomía indígena (Territorios Indígenas Originarios Campesinos, o TIOCs). Ahora los pueblos esperan un avance hacia la auto-determinación. Pero entre la política y las expectativas hay mucha distancia. La nueva ley agraria no desafía radicalmente la propiedad privada y, a pesar de la defensa de un nuevo concepto de la auto-determinación, la ley también es parte de un instrumento no sólo de derechos sino de geopolítica, útil para dismantelar los poderes locales (en este caso enraizados en la posesión ilegal de tierras) (Hernaiz, 2002; Gustafson, 2008; Garcés, s/f). Zonas como Alto Parapetí son sitios donde se articula una agenda territorial Guaraní con una agenda estatal de rehacer el poder.

Dos rasgos históricos de Alto Parapetí –el gas natural y la esclavitud humana– facilitaban y complicaban esta articulación táctica. Ahí está el megacampo Incahuasi, donde opera la empresa francesa Total, uno de los diez mayores descubrimientos mundiales de gas entre 2000 y 2005 con el equivalente de más de 1.300 millones barriles de petróleo. Bajo las leyes vigentes, las regalías de Incahuasi beneficiarían a varios municipios y dos departamentos, Santa Cruz y Chuquisaca. La demarcación de la TCO o la eventual autonomía indígena –aunque lejos de ser realidad– podría posicionar a los Guaraníes como beneficiarios vinculados al Estado central. Se facilitaría así una nueva vida territorial para los ex peones Guaraníes, pero también una nueva relación entre las empresas (o sus regalías) y el Estado.⁷

7 Ver mapa en www.ftierra.org. El área no está en producción todavía. Los contratos de 2006 exigieron que la empresa Total invierta por lo menos US\$1.15 mil millones de dólares en este campo y el adyacente, Aquío. Recientemente fue firmado un pre-acuerdo para expandir operaciones exploratorias en el campo Azero al oeste, incluidos el Gazprom, Total y YPFB (Total 2004, 2007, 2008). Antes del conflicto, ya habían disputas fronterizas entre los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca sobre Incahuasi. Lo de Parapetí reorientaría de alguna forma las tensiones, insertando –muy legítimamente– al Pueblo Guaraní como referente. Hasta hace poco, los beneficios llegaron mayormente a los individuos como el norteamericano Ronald Larsen, quien se benefició financieramente por las actividades de las empresas, pues los campamentos se ubicaron en lo que era su propiedad en la serranía de Incahuasi. Si no fuera poco, anteriormente el bid avanzó sus propias visiones sobre la territorialidad con el etno- eco-turismo, entregando un préstamo enorme a los hacendados (y a Larsen) para hacer mejorías en el marco del proyecto “aciendas del Chaco”, un absurdo neo-colonial que hacía de lo guaraní y lo feudal un objeto turístico y decía poco de la esclavitud y la violencia histórica y actual del latifundio (bid 2002; La Razón 2008).

Pero antes de la era del gas, los Guaraníes ya venían librando una lucha contra las relaciones feudales en las *haciendas* de estos cañones. Allá “adentro” los peones guaraníes vivían en situaciones de trabajo endeudado y fueron considerados como esclavos o comunidades “cautivas”. Las comunidades cautivas no tienen tierras y se quedaron enganchados por la dependencia, el miedo, o la deuda. Hablar de la “liberación” de estas zonas esclavas ha sido un tema central del movimiento guaraní desde los años 80 (Claros Alé, 2008).

Para el Estado y el movimiento Guaraní, la justificación pública para lo del Alto Parapetí convergió no en torno al gas, sino en torno a la esclavitud, un eje que tenía su propia dinámica productiva en la esfera transnacional. En cambio, los ganaderos –en defensa de tierras mayormente malhabidas– sostuvieron que el gas, y no los esclavos era el motivo detrás de las acciones gubernamentales. De cualquier forma la zona del Alto Parapetí se convierte en un foco “productivo” en la nueva geopolítica. Allí, como en Pando, convergen procesos intensificados por la gasificación: son sitios marcados por el reclamo legítimo de los pueblos indígenas, por relaciones semi-feudales y latifundistas, están dotados de recursos naturales, existen bajo la soberanía *de facto* de “poderes locales” violentos, y son reservas de drama social (como la lucha Guaraní, la esclavitud humana y el nefasto feudalismo en pleno siglo XXI) y nacional (la revolución inacabada del ‘52, el sufrimiento histórico del Chaco y el nacionalismo frustrado). Como lugar para hacer soberanía, el Alto Parapetí es una periferia central.

Luego de varias décadas de lucha en torno a las comunidades cautivas, después de 2005 los Guaraníes recibieron ayuda del gobierno para que la esclavitud emerja con fuerza en los medios nacionales y transnacionales. La presión Guaraní sobre el gobierno de Mesa ya había provocado una investigación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Bedoya y Bedoya, 2005). Ahí se detallaban tres focos de trabajo forzoso: Alto Parapetí, Pando y los campos de caña de Santa Cruz. En Alto Parapetí, el gobierno de Mesa trató de resolver el asunto mediante la oferta de crédito individual a los agricultores (un enfoque neoliberal que minaba la visión indígena territorial). Con la victoria del MAS y un renovado empuje Guaraní, el gobierno se ocupó de nuevo de la esclavitud, invitando a la CIDH (Comisión Inter-Americana de Derechos

Humanos), una entidad de la OEA. Esta relación Estado-pueblo indígena fue insólita, pues los pueblos indígenas normalmente recurren ante este órgano en contra de la posición de sus gobiernos (Anaya y Williams, 2001). Su informe (CIDH, 2007) fundamentó las denuncias de trabajo forzoso en Alto Parapetí, tal como lo hicieron varias ONGs nacionales (Defensoría del Pueblo, 2007) y la agencia de desarrollo alemana (DED, 2008). Es más, el Relator Especial de la ONU para los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, también viajó a Bolivia e hizo un informe con referencias a la esclavitud de los guaraníes (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2007). A finales de 2007, el Congreso Boliviano votó a favor de adoptar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas. En medio de los conflictos, los propios líderes Guaraníes visitaron las oficinas de CIDH en Washington, D.C., formulando una petición al tribunal para hacer recomendaciones al gobierno boliviano. El representante del Gobierno estuvo presente y aceptó la petición (CIDH, 2008a, b, c).

La triangulación de tácticas mostraba que la soberanía seguía siendo mediada por la “comunidad internacional” como en tiempos neoliberales, pero con matices ideológicos radicalmente distintos y con los movimientos en un nuevo lugar. La colaboración internacional produjo pruebas documentales pero también tuvo peso en los discursos, como algo que hacía revelar realidades y verdades más allá de la polarización nacional. Como dijo Alejandro Almaráz en una conferencia de prensa en Camiri sobre el bloqueo ganadero:

“¿Este es un bloqueo por el latifundio... el saneamiento no supone entrar y avasallar propiedades ... es aplicar un procedimiento legal para verificar la legalidad de documentos y la realidad del cumplimiento de la función económica y social en el predio. Y para evitar eso –revelando culpa– se pretende bloquear la carretera... ¿Por qué [no dejan aplicar la ley aquí], que es justamente el lugar donde la comunidad internacional ha señalado la existencia de peones Guaraní reducidos a relaciones de servidumbre?...” (Vilca, 2008).

Estas frases, pronunciadas entre timbres de celulares, una banda rondando la plaza y cohetes lanzados por algún motivo, ilustraban la posición

mediada del Estado, reducido a la presencia física de una persona entre movimiento indígena, poderes locales y públicos nacionales y transnacionales.

La movilización de los observadores internacionales fue acompañada de medidas legales que redefinieron a Alto Parapetí como zona de excepción. A través de una serie de resoluciones, decretos e informes técnicos, las autoridades armaron un andamiaje jurídico que juntaba el discurso transnacional y la realidad en el terreno.⁸ Los regímenes biopolíticos a menudo hacen de determinados espacios y cuerpos el objeto de medidas excepcionales (Ong, 2005). Sin embargo, aquí la excepción se apuntaba no a cuerpos (como en la biopolítica o la thanatopolítica) sino a territorios y relaciones sociales (la esclavitud). Se trataba de una orientación hacia los significados socio-históricos de la tierra, no hacia la utilidad biopolítica de los sujetos. Se trataba de revertir –mediante la liberación– la condición de “matable” o *nuda vida* que ocupaban algunos Guaraníes. Había entonces que resignificar la violencia en contra de ellos como algo immoral, ilegal y punible. Pero había que hacerlo visible también.

Al frente estaba la oposición reaccionaria. Los ganaderos regionales fortalecieron sus alianzas con los autonomistas y los ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ). Había la publicitada creación de “comités de defensa de la tierra” Los ganaderos en el Parapetí también contrataron –según reportes

8 D.S. 29215 (Agosto de 2007) estableció el marco regulador de la revolución agraria, estableciendo (Artículo 157) que el trabajo forzoso es un criterio por el incumplimiento de función social. D.S. 29292 (Octubre de 2007) estableció el plan inter-ministerial y D.S. 29354, (Noviembre de 2007) declaró una amplia zona de la región Guaraní sujeta a expropiación por causa de utilidad pública. Estos decretos modificaron radicalmente –en términos conceptuales y jurídicos– el decreto emitido por Carlos Mesa dos semanas antes de su dimisión en 2005 (D.S. 28159, 16 de mayo de 2005). El decreto de Mesa trató de consolidar las tierras individuales en Alto Parapetí para ofrecer crédito a las familias “cautivas” para comprar terrenos (50 hectáreas por familia). Esto trató a los guaraníes como trabajadores rurales (bajo la categoría de “familias” o “comunidades” en virtud de las leyes laborales existentes. La estrategia de individualización incluyó –otro absurdo– la delegación de poderes a las élites departamentales para el control de la distribución de la tierra. En 2006, la ley de reforma agraria y los decretos del 2007 invocaron la legislación de los derechos indígenas (nacional e internacional), la categoría de “pueblo” (gente) y dio al poder ejecutivo (Morales) la facultad de determinar los servicios públicos.

locales– miembros de la organización de choque de Santa Cruz, la UJC (Unión Juvenil Cruceñista). Según posteriores testimonios, hombres armados fueron vistos en las estancias ganaderas cerca del campo Incahuasi.

En medio de una creciente tensión, el 26 de febrero de 2008, la oficina local del INRA emitió la resolución para iniciar el catastro. Esta acción determinó la entrada física de un equipo de INRA al Alto Parapetí desde Camiri. Antes que esto sucediera, los ganaderos y la UJC atacaron la oficina. Llevaron al personal del INRA (es decir, el Estado) a las afueras de Camiri y los obligaron a replegarse a Santa Cruz. Después de haber expulsado a los agentes del Estado, los ganaderos reivindicaron la autoría de sus actos a través de su propia resolución escrita, una expresión de para-legalidad. Sostenían que el referéndum autonómico les daría a ellos, y no al gobierno central, el control sobre la tierra (FEGACAM, 2008). Se lee en parte:

RESUELVEN:

“...No permitir ningún trabajo de campo, por parte del INRA porque pretenden aplicar normas inconstitucionales con el único objetivo de confiscar las propiedades productivas y cercenar los territorios municipales para arrebatarle sus regalías. Es así que determinamos el cierre de las Oficinas del INRA. ...Dejamos claramente establecido que si se diera enfrentamientos y derramamiento de sangre, a raíz de las ilegales actuaciones del INRA, los únicos responsables serán lo [sic] funcionarios del INRA y las autoridades agrarias del País.”

Los Guaraníes se encontraban entonces entre un gobierno con poder limitado y con los poderes locales hablando en tonos amenazantes de su derecho de emplear la violencia y determinar la ley. La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) respondió con su propia contra-resolución que declaraba la “Reconstitución Territorial de la Nación Guaraní”. A diferencia de los ganaderos, quiénes se veían a si mismos como portadores de la legitimidad *de facto* en contra del Estado, los Guaraníes invocaron a una cadena de leyes nacionales e internacionales desde lo macro (la Declaración de las Naciones Unidas) hasta lo micro (la resolución técnica que había emitido el INRA). Denunciaron a los “OLIGARCAS NEOLIBERALES DE LA DERECHA” y las “violentas acciones” de

los “latifundistas”, y se mostraron a sí mismos como portadores de la “AUTONOMÍA INDÍGENA”, en defensa de sus “derechos constitucionales y derechos humanos para acceder a la tierra y el territorio” (APG, 2008).

Dos días después de la expulsión del INRA, el Viceministro de Tierras viajó a Camiri como un general dirigiéndose a las trincheras. Junto con algunos dirigentes Guaraníes, trató de entrar con un equipo técnico por la ruta norte para iniciar los trabajos, un camino que entra por Lagunillas, donde anduvo en su tiempo el Che. Más adentro, el camino cruza la propiedad de Ronald Larsen, el ahora infame ganadero gringo. Larsen los esperó con un bloqueo, disparó sus neumáticos y los amenazó de muerte. Con la asistencia de otros, los mantuvo cautivos durante casi doce horas. Almaráz se encogió de hombros cuando le pregunté meses después cómo era ser apuntalado con un arma en su propio país por un extranjero. Son grupos sociales en un proceso de desintegración, me dijo. “Ellos adquirieron sus tierras por medio de violencia y la única forma que saben defenderlas es con la violencia... la reforma agraria y la ley son imparables”. Por su parte, el gringo Larsen atrajo la curiosidad del *New York Times* con sus bufonadas. Frente al reportero, él y su hijo se presentaron como propietarios legítimos, enfrentando a un socialista ignorante y chavista (Romero, 2008). Un mes más tarde hubo otro enfrentamiento entre el hijo de Larsen y un equipo del Estado. Imágenes de los hechos entraron en el mundo vía Internet y *Youtube*, apelando a otra visión transnacional con términos como *liberación, esclavitud guaraní, ganaderos americanos, terratenientes y latifundios* (p. ej. Comunica Bolivia, 2008). La guerra por la soberanía en el terreno se libraba como guerra mediática y cibernética al clásico estilo de los movimientos sociales.

En otra escala, la batalla sobre la autoridad –es decir, la soberanía *de jure* y *de facto*– se convirtió en una lucha física para establecer la presencia de actores y cuerpos que representaban el Estado en la región, como el equipo del INRA y Almaráz mismo. Con las conferencias de prensa en la plaza principal de Camiri se vio cómo ocupar espacio –ya sea para una entrevista o para el azotamiento de un abogado Guaraní– era un signo de la autoridad *de facto*. Allí Almaráz llamó a los ganaderos al diálogo pero la UJCasadió su hotel (haciéndolos escapar por detrás). En respuesta, Almaráz hizo su cuartel en el interior de una base militar local.

De allí, los ganaderos bloquearon las carreteras con la esperanza de parar el catastro hasta después del referéndum autonómico. En el bloqueo, los ganaderos exigieron documentos de identidad, según se informó, interrogando en particular a los Guaraníes sobre sus idas y venidas. Estas formas para-estatales de control corporal y espacial hacen eco del poder histórico que disfrutaban los ganaderos en la región, usando tácticas más o menos violentas para mantener a los Guaraníes en su lugar mientras tácticamente rechazaron o se aprovecharon de la autoridad estatal (ver Healy, 1982, para un retrato clásico).

Según los Guaraníes, el ambiente en esos días era de agitación y miedo. En las zonas rurales de Parapetí, los Guaraníes fueron objeto de amenazas para garantizar su silencio. Aquellos tildados como agitadores fueron expulsados de las haciendas. En los pueblos de Camiri, Lagunillas y Cuevo, los ganaderos hostigaron a los dirigentes Guaraníes quienes recordaron que dormían en las oficinas de la organización por temor a ataques, no salían de noche y se tuvieron que trasladar en grupos durante el día. Los activistas Guaraníes que habían ganado durante varias décadas una reñida aceptación como co-ciudadanos en los espacios urbanos como Camiri, fueron ahora cuestionados como traidores a la región. Comentaristas de TV local retrataron a la escuela normal –el INSPOC– donde estudian jóvenes Guaraníes para ser profesores bilingües– como un centro de entrenamiento para la guerrilla. Otros informaron que la compañía telefónica local (Entel, entonces privada), cuyos propietarios fueron descritos como aliados de los autonomistas de Santa Cruz, había pinchado los celulares. “Ellos intervinieron nuestras conversaciones”, me dijo un amigo Guaraní. Nuestro “presidente [el líder Guaraní] constantemente cambiaba de celular”, añadió otro. Llamadas de amenaza fueron recibidas con voces diciendo “cuidáte”. Cuando sugerí a un líder que me parecía como la era de Bánzer, me dijo, “esto fue peor”.

De hecho, estos modos *de facto* de controlar el espacio y los cuerpos, se basaron en un aparato discursivo y social de los “poderes locales” que de larga data controlaba la región. Almaráz, el Viceministro, me dijo unos meses después que el intento de aplicar la reforma agraria no era un problema técnico o jurídico, ni siquiera un problema de la sociedad civil, sino era

fundamentalmente un problema de la estructura del Estado. Parafraseando, describió el Estado local así:

“La alcaldesa [de Cuevo] está casada con un comandante de ejército. El jefe militar local también es un terrateniente. Los fiscales están controlados por los terratenientes. Los propietarios están dispuestos a defender sus tierras a balazos, ya que es la forma en que las adquirieron. La policía está encabronada porque ahora tiene que servir a los indios. Seguro que no ganan mucho, pero se llenan los bolsillos gracias a los poderes locales. [A pesar de que estamos tratando de apoyar las reivindicaciones indígenas] estamos trabajando dentro de una estructura estatal que se construyó para [hacer] el contrario”.

Más allá del acto técnico de evaluar la tierra, lo que estaba en juego era la transformación del Estado como una matriz social y territorial. Esto implicaba tanto demostrar la capacidad técnica para demarcar y redistribuir el territorio como reorganizar la sociabilidad y las redes locales del Estado. Fundar y ejercer soberanía no implicaba simplemente ejercer el control mediante la violencia, o mediante la eliminación de uno u otro cuerpo. De allí vino la necesidad de hacer soberanía de otra forma: al estilo de un movimiento indígena y en el lenguaje de los derechos humanos y la ley. De ahí surge el plan para entrar en la zona con un convoy.

En Cuevo

Varios meses después un joven oriundo de Cuevo me contó –clandestinamente por temor todavía– sobre las decenas de hombres contratados en Santa Cruz quienes habían llegado al pueblo días antes para establecer un campamento en la plaza polvorienta. Allí esperaban la llegada del equipo del INRA, mientras otros esperaban en la entrada del norte. El ganadero Malpartida, según se informó, les pagó un salario diario y contrató a locales para darles alojamiento y comida. Estos hombres tomaban, se drogaban y a veces se peleaban en las noches. También prepararon bombas molotov, organizaron vigilias en la carretera y supervisaron la recolección de piedras. Un vehículo circulaba con altavoz anunciando que los Guaraníes y el MAS venían para asentar Aymaras y Quechuas en la zona. Los profesores de los

colegios locales amenazaron con expulsar a los niños si sus familias mostraban simpatía con el MAS. En la incertidumbre, el pequeño pueblo se embutió en el miedo y muchos se sumaron al bloqueo en contra del saneamiento. De tal forma, Cuevo estaba esperando cuando llegaron los Guaraníes. En muchos aspectos fue una confrontación anunciada.

Esa noche la caravana de camiones y minibuses llegó a las afueras de Cuevo. La emboscada comenzó en la tranca. Cuando visitamos el lugar de los hechos varios meses después, un compañero Guaraní, Kumbay Kañandari Kañani, quien estuvo presente y quien todavía sentía los nervios y el dolor de los eventos, me describió la escena:

“Entonces, entramos normal nomás, por acá en la entrada de Cuevo, sin embargo, allí en la tranca de Cuevo, en la llegadita del pueblo, había unos cuantos señores allí y unas piedras, entonces lo que hicimos es bajar de las movilidades y botar ese montón de piedras que había...estaban con piedras y palos; amenazaban que no saquemos y decimos que estamos pasando que nos vamos a ir por allá y [nos dijeron] que no está permitido; entonces uno de ellos agarró un cohete y lanzó pues, paaaa, hizo sonar el cohete, y aparecieron los otros, ya con palos y piedras, y pasó el primer camión y comenzó la pedrada... nos llovían las piedras...allí fue [donde] llevaron a Ramiro [el abogado]...”

Los camiones pasaron adelante para escaparse de ese punto por el borde del pueblo y salir al campo nuevamente. Pero la otra salida había sido bloqueada por un tractor. Planeado para que el convoy tuviera que parar en un punto estrecho en una curva inclinada, los pueblerinos atraparon a los guaraníes en un pincer. Decenas de personas estaban parapetadas a los lados del camino y las piedras llovieron. Los guaraníes fueron obligados a bajarse y sus vehículos fueron destrozados y saqueados. Contaba mi compañero:

“[Queríamos hablar], y había las señoras, mujeres, hombres allí con machete, y dialoguemos decíamos, y al que estaba adelante, con el machete quería cortar [a uno de nosotros] ... las señoras gritaban [y nosotros] ‘queremos dialogar’, y ya no más con las piedras por aquí, mujeres traían piedras en canasta... las piedras estaban listas, las piedras estaban amontonadas, porque lo único que hacían era tirar y alzar; alzaban y tiraban, alzaban y tiraban... no podíamos salir, la quebrada [indica a un lado], un atajado [al otro], a este lado el alambrado...no respetaron nada.”

Alejandro Almaráz, el Viceministro de Tierras también presente, recordó diciendo que no se trataba de un *enfrentamiento*, que a pesar de haber esperado poder eludir el bloqueo, se había cortado “nuestro retiro.” Fue un “*escarnio*, un *escarmiento*. Tomaron [a los guaraníes] fuera de los vehículos y los golpearon. Fue allí donde vimos armas largas”.

Los guaraníes se escaparon como pudieron. Algunos lograron huir en los vehículos dañados hacia la carretera. Fueron confrontados por grupos de ganaderos a lo largo de la carretera. Un grupo fue obligado a bajarse de su vehículo “a poner las manos arriba, como *maleantes*”. Una vez en la carretera, vagonetas llenas de jóvenes pasaron de arriba y abajo acosándolos, gritando, “¡Los vamos a cagar!” Algunos Guaraníes caminaron veinte o treinta kilómetros buscando cómo retornar a Camiri. Llegaron a sus oficinas en medio del llanto de los compañeros que habían recibido la noticia.

En un momento del recuento, nos paramos en el sitio de la pedrada y me señalaron el alambrado que bordeaba la carretera:

“se daban la vuelta así y hemos visto tipos apostados allí en el montecito, tras del alambrado, y esos no estaban nomás con piedritas, estaban armados, reconozco un muchacho, hemos jugado [fútbol] con él en Cuevo ¿no? Estaba con dos armas! cuando le enfocó [la luz del camión] y lo más triste es que algunos conocidos, profesores, autoridades, que según ellos ¿no? están formando una nueva generación para un sociedad más justa estaban allí también... esa es la cosa más triste, gente que conocemos, maestros, funcionarios de distrito [...] [ellos] estaban involucrados en esto... podría ser peor... [pero] la pelea no era con Cuevo, no es con la gente... es una lástima, da pena no, que la gente, una gran cantidad de personas, se bagan convencer por unos cuantos”.

No hubo muertos, pero el trauma fue palpable en las lágrimas y el miedo todavía presente varios meses después. Fue una muestra de lo fácil que es destruir una fábrica social muy sensible y romper con una cultura de diálogo público que venía emergiendo en la zona.

La alcaldesa de Cuevo, una profesora y protagonista de la emboscada, más tarde acertó que los Guaraníes llevaban armas y “asaltaron’ el pueblo”. Dirigentes cívicos de Santa Cruz, en apoyo a las élites provinciales, también se refirieron al intento de los Guaraníes de pasar a través de Cuevo como un acto de “agresión armada” (El Deber, 2008a, 2008b). De hecho, los

guaraníes no ofrecieron resistencia y sólo había entre ellos unas hondas, machetes y palos, es decir, equipos destinados al trabajo de saneamiento. No se informó de lesiones por el lado de los ganaderos, ni de violencia por parte de los guaraníes.

A pesar del trauma colectivo, y las lágrimas que venían cuando lo recordaron, los Guaraníes se justificaban mediante invocaciones de la ley y la historia:

“...perdimos todo... no puedo decir la hora que hemos llegado pero estaba de madrugada, entonces con toda la gente estaba allí [en Camiri] con mucha tristeza [aquí su voz rompe] pero, al menos no tuvimos pérdidas humanas... sin embargo estamos firmes y no vamos a desmayar, no, porque no es algo ilegal que estamos haciendo, es algo que por derecho y por historia, es una reivindicación que estamos buscando, que se nos tome también como bolivianos, no... cuando se trata de hacer respetar, de brindar las cosas que por derecho, allí [nos tratan como si] no somos bolivianos, somos extranjeros...”

Como en otras entrevistas, estas violencias espectaculares de forma punitiva se caracterizaban explícitamente por los Guaraníes en términos que recordaron relaciones coloniales históricas (violación, secuestro, masacre, escarnio, escarmiento). Al ser tratados como “delincuentes” y “extranjeros” ilustraron cómo el poder local había construido a los Guaraníes como doblemente sujetos a la violencia legítima: seres raciales inferiores y criminales. La soberanía *de facto* se constituyó encima de estos cuerpos vistos como fuera de, o “antes de la institución de la ley” (Das y Poole, 2004:12). Sin embargo, estas violencias, alguna vez ocultas por la colusión *de jure* del Estado, ahora se revelaron en la espalda del abogado y las palabras de los presentes. Un orden se desmantela y otro surge a través de la revelación táctica y transnacional del sufrimiento Guaraní.

Las consecuencias

El antropólogo Talal Asad sugiere que los Estados siempre están tratando de “superar el margen”, aquellos espacios en los que la ley estatal es débil,

embarrada por el incompleto control sobre el espacio o sus sujetos, o frustrados por desajustes entre la ley legible (visible) y la ilegible (o invisible) de la práctica real (2004: 279, 297). Sin embargo, el caso de Bolivia no sólo implica intentos de formalizar la ley. Implica transformar –hasta cierto punto– relaciones estructurales de poder y territorio. Las acciones de los Guaraní y las estrategias del Estado reflejan un patrón más amplio de la práctica de movimientos sociales similar a la observada por Suzana Sawyer en Ecuador (2007). Según Sawyer, la reestructuración del Estado legado por el neoliberalismo es protagonizado no por una utopía anárquica de multitudes al estilo Hardtiano sino por una reafirmación del Estado a través de “prácticas que afirman la propia existencia y afirmación del afianzamiento de la ley (24)”. La Bolivia contemporánea ofrece un caso en el que el vacío de la ley produce dramaturgias espectaculares –tanto de la élite como de los movimientos– que forman parte de una compleja estrategia transnacionalizada de reestructurar el Estado y la ley desde abajo.

Las historias y los cuerpos de los Guaraníes se transformaron en evidencias forenses para acusar moralmente y legalmente a los poderes locales (ver Viceministerio de Tierras, 2008a, b, c).⁹ Los ganaderos –desde Larsen a Malpartida– jugaron perfectamente sus roles, ejerciendo una violencia colonial que atrajo el desprecio público en el ciberespacio de los derechos humanos. Como tal, aquellos que alguna vez fueron sujetos “castigables” o “matables”, sometidos a la violencia impune, se convirtieron a través de la práctica del movimiento, testigos transnacionales y acciones legales del gobierno en una formación colectiva socio-territorial validada por la ley

9 Estos eventos son parecidos a lo que Doug McAdam (1996) llama la “dramaturgia estratégica” de los movimientos negros en la época de la lucha de los derechos civiles de EE.UU. Las marchas de los activistas fueron planeadas en lugares estratégicos como Alabama en la década de 1960 – tal como en Sucre, Cuevo y Pando de los 2000s – donde se suponía que los poderes locales responderían con brutalidad. Según McAdam, las marchas “cortejaron la violencia [de los racistas blancos], mientras que evitaron la violencia” ejercida por sus propios activistas (349). Así con imágenes de la brutalidad blanca ejercida sobre cuerpos negros, pudieron movilizar la simpatía de distintos públicos nacionales e internacionales, avanzando el estatus moral del movimiento negro y sus reclamos para un legalidad nueva ante la inmoralidad de la legalidad de facto del régimen racista. Agradezco a José Antonio Lucero por la referencia.

y articulada con los nuevos llamados oficiales a la descolonización (pluri) nacional. En el Parapetí, fueron los cuerpos heridos Guaraníes que se mostraron para hacer Estado y soberanía nueva. Si lo de Pando condujo a la caída de la media luna y lo de Sucre a la constitución, lo de Parapetí hizo avanzar la Reforma Agraria, todas ganadas sobre la visibilidad de cuerpos indígenas y populares violentados. Ojalá esto refleje el fin del orden antiguo para dar paso a otras formas de soberanía de intercambio y articulación de pluralidades. Sacrificar a los pueblos en nombre del progreso antes era aceptable, ahora ya no.

Aún simpatizando con el proceso de cambio, hay que señalar los riesgos éticos y políticos de estas tácticas y de su representación. Como señala John Peffer (2008) en relación a la lucha contra la esclavitud en el Congo, la circulación de imágenes de cuerpos latigados tiene una larga historia en la labor a favor de los derechos humanos. Sin embargo, implica una especie de “voyeurismo” con el fin de producir una díada de la humillación (en Bolivia, que une tanto a las víctimas y el *pueblo* nacional) y la salvación (en este caso a través del ejercicio de la ley). La búsqueda de la simpatía pública arriesga “más abyección, objetivación e instrumentalización de la imagen del cuerpo [indígena]” (Peffer, 2008: 55). Los Guaraníes afrontaron estos riesgos con consecuencias reales en su articulación con las tácticas del gobierno. Como observadores podemos solidarizarnos con los movimientos y el proceso sin perder de vista la importancia de no obviar y olvidar la lucha histórica y territorial de los Guaraníes para la descolonización.

En 2009, el Director del INRA, Juan Carlos Rojas (también herido en Cuevo) anunció la finalización de la primera fase del relevamiento en el Alto Parapetí. Cuatro propiedades fueron identificadas para la expropiación, incluidas dos de los Larsens y una de Malpartida. Cincuenta familias Guaraníes iban a recibir estas tierras (Erbol, 2009). Los inspectores también validaron la tenencia de tierra de numerosos terceros no-Guaraníes. Por su parte, los ganaderos siguen llamando a la “desobediencia civil,” pero, como señala un funcionario del INRA, ya tendrán que defenderse en el “marco jurídico” de la ley (Rojas, 2009). El gas subyace bajo tierra. En medio de posibilidades y presiones, una nueva territorialidad se emerge en el oriente boliviano.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto
2009 *La maldición de la abundancia*. Quito, Abya Yala.
- AGAMBEN, Giorgio
1998 *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, Stanford University Press.
- ANAYA, James y Robert WILLIAMS
2001 "The Protection of Indigenous Peoples' Rights to Land and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System". *Harvard Human Rights Journal* vol. 14, pages. 33-86.
- APTER, Andrew
2005 *The Pan-African Nation: Oil and the Spectacle of Culture in Nigeria*. Chicago, University of Chicago Press.
- ASAD, Talal
2004 "Where Are the Margins of the State?" En Das and Poole, eds. Pp. 279-288.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (bid)
2002 BO0174 Sustainable Tourism Development Program. <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BO0174>.
- BARRY, Andrew
2006 "Technological Zones". *European Journal of Social Theory* vol. 9, no. 2.
- BEDOYA GARLAND, Eduardo, y BEDOYA SILVA SANTIESTEVEAN, Álvaro
2005 "Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia". Organización Internacional del Trabajo. Génova: ILO.
- CIDH (Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos)
2007 "Access to justice and social inclusion: Strengthening Democracy in Bolivia". Documento electrónico, <http://www.cidh.org/pdf%20files/BOLIVIA.07.ENG.pdf>.
- 2008a "IACHR Concludes Visit to Bolivia". Documento electrónico, <http://www.cidh.org/Comunicados/English/2008/26.08eng.htm>.

- 2008b “Hearing on Captive Communities”. Documento electrónico, <http://www.cidh.org/Audiencias/131/situacion%20derechos%20humanos%20en%20comunidades%20cautivas%20bolivia.mp3>.
- 2008c “Memorandum of Commitment: Hearing on Captive Communities, March 11, 2008”. Documento electrónico. http://www.cidh.org/pdf%20files/cautivas_ingles_comunicado.pdf.
- CLAROS ALE, Yandira
- 2008 “Los Guaraníes: esclavos del siglo XXI”. *Erbol*. <http://www.erbol.com.bo/reportaje.php>.
- COMUNICA BOLIVIA
- 2008 “Terratenientes atacan a funcionarios de Gobierno Boliviano”. Youtube. <http://www.youtube.com/watch?v=QwCANjvxZdQ>, 9 abril.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
- 2007 “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen”. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/6/15. Diciembre 11.
- CORONIL, Fernando
- 1997 *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago, University of Chicago Press.
- DAS, Veena, y Deborah POOLE, eds.
- 2004 *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: SAR Press.
- DE LA FUENTE JERIA, José
- 2005 “Explotación petrolera en Tierras Bajas e indígenas: neoliberalismo, reforma estatal, medio ambiente y nueva ley de hidrocarburos”. En Paz, ed., Pp. 97-149.
- DEFENSOR DEL PUEBLO
- 2007 “Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco”. *Derechos Humanos y Acción Defensorial*. Año 2, N° 2. Pp. 219-232.
- DED (DEUTSCHER ENTWICKLUNGSDIENST)
- 2008 “Familias Guaraní Empatronadas – Análisis de la Conflictividad”. La Paz: DED.

EL DEBER

2008a “Gobierno frena intento de sanear; presión sube”. 15 Abril.

2008b “Cívicos asumirán defensa de la tierra”. 15 Abril.

ERBOL

2009 “INRA revertirá diez predios en la TCO Alto Parapetí por existir relaciones de servidumbre”. *Erbol*. www.erbol.com.bo (La Paz). 5 de enero de 2009.

FEGACAM (Federación de Ganaderos de Camiri)

2008 “Resolución de los ganaderos del Chaco Boliviano”. Mimeo.

FOUCAULT, Michel

1976 *Histoire de la sexualité. T. I, La volonté de savoir*. Paris, Editions Gallimard.

GARCÉS V., Fernando

s/f “La domesticación de las autonomías indígenas en Bolivia: de la propuesta del Pacto de Unidad a la nueva Constitución Política del Estado”. Mimeo.

GUSTAFSON, Bret

2009 *New Languages of the State: Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia*. Durham, Duke University Press.

2008 “Espectáculos de Autonomía y Crisis: O, lo que los toros y las reinas tienen que ver con el regionalismo en Bolivia”. *Revista Willka* vol. 2, no. 2.

HANSEN, Thomas Blom, y Finn STEPPUTAT

2006 “Sovereignty Revisited”. *Annual Review of Anthropology* vol. 35.

HEALY, Kevin

1986 *Caciques y patronos: experiencias de desarrollo rural en el sud de Bolivia*. Cochabamba, CERES.

HERNAIZ, Irene

2002 *Concentración de la tierra: Casos de doble dotación, tráfico de influencias, incumplimiento de la condición de dotación, latifundios y acaparamiento de tierras*. La Paz, Fundación Tierra.

KARL, Terry

1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, University of California Press.

KAUP, Brent

2008 "Negotiating Through Nature: The Resistant Materiality and the Materiality of Resistance in Bolivia's Natural Gas Sector". *Geoforum* vol. 39, no. 5.

LA RAZÓN

2008 "Como vivir al modo chaqueño en una hacienda". *La Razón*, September 17. <http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia24637.asp#>.

MARCOSTV

2008 "Periodistas agredidos en Alto Parapetí". Video digital, <http://www.youtube.com/watch?v=-uv7asuYitY&NR=1>. Septiembre, 23, 2008.

MCADAM, Doug

1996 "The Framing Function of Movement Tactics: Strategic Dramaturgy in the American Civil Rights Movement". In McAdam, D., J.D. McCarthy, and M.N. Zald, eds. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Cambridge, Cambridge University Press. Pp. 338-57.

ONG, Aihwa

2006 *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham, Duke University Press.

PAZ PATIÑO, Sarela, ed.

2005 *Territorios indígenas y empresas petroleras*. Cochabamba, CESU/CEIDIS/CENDA.

PEFFER, John

2008 "Snap of the Whip/Crossroads of Shame: Flogging, Photography, and the Representation of Atrocity in the Congo Reform Campaign". *Visual Anthropology Review* vol. 24, no. 1.

PRADA, Raul

2007 "Articulaciones de la complejidad: Estado Plurinacional". <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007022803>.

ROJAS, Fernando

2009 "Sectoros dan respaldo pleno a productores". *El Deber*, Febrero 10.

- ROMERO, Simon
 2008 “American Rancher Resists Land Reform Plans in Bolivia”. *New York Times*, May 9.
- SAWYER, Suzana
 2007 “Empire/Multitude – State/Civil Society: Rethinking Topographies of Power Through Transnational Connectivity in Ecuador and Beyond”. *Social Analysis* 51(2):64-85.
- SOLIZ RADA, Andrés
 2007 “Entre petroleras y ONG”. *Bolpress*, Diciembre 18.
- TARIJA LIBRE
 2008 “Acusan a hacendados de amenazar a guaraníes para que no los denuncien”. *Tarija Libre*. <http://www.tarijalibre.tarijaindustrial.com/2008/04/acusan-a-hacendados-de-amenazar-a-guaranies-para-que-no-los-denuncien/>.
- TOTAL OIL (www.total.com)
 2004 “First gas discovery in Bolivia’s Ipati block”. Total Corporate Website Comunicado de Prensa, Octubre 11, http://www.total.com/en/press/press_releases/pr_2004/041011_bolivia_5593.htm.
- 2007 Total in 2007. http://www.total.com/static/en/medias/topic2346/Total_2007_total_in_2007.pdf.
- 2008 “Total, Gazprom and YPFB sign Cooperation Agreement to Explore Azero Block in Bolivia” Total Corporate Website Comunicado de Prensa, Septiembre 19, 2008. http://www.total.com/en/press/press_releases/pr-2008/080918-bolivia-gazprom-YPFB-azeroblock_16963.htm.
- URIOSTE, Miguel
 2009 “Reforma Agraria: avances y limitaciones”. La Paz: Fundación Tierra. http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=200.
- VALDEZ ROMERO, Miguel, y ROJAS, Juan Carlos
 2003 “A medio camino: Reforma Agraria en el Chaco”. *Revista Artículo Primero* 14:349-364.

VICEMINISTERIO DE TIERRAS

- 2008a “Resumen de los hechos violentos acaecidos en contra del Pueblo Guaraní y de Funcionarios públicos”. Mimeo.
- 2008b “Actividades realizadas para el saneamiento, reversión y expropiación de tierras en favor de comunidades guaraníes cautivas”. Mimeo.
- 2008c “Antecedentes históricos de la ocupación territorial del Pueblo Guaraní del Alto Parapetí”. Mimeo.

VILCA, Nelson

- 2008 “Entrevista de nelson vilca: guarani esclavos en Camiri”. Youtube. <http://www.youtube.com/watch?v=id3QoWqQdno>.

WATTS, Michael

- 2004 “Antinomies of Community: Some Thoughts on Geography, Resources, and Empire”. *Transactions of the Institute for British Geography* vol. 29, pp. 195-216.

ZALIK, Anna

- 2009 Zones of Exclusion: Offshore Extraction, the Contestation of Space and Physical Displacement in the Nigerian Delta and the Mexican Gulf. *Antipode* 41(3):557-582.

Sobre maldiciones y demonios: Hidrocarburos y soberanía en una Tarija autónoma

*John-Andrew McNeish**

Resumen

En el presente artículo sostengo que los bloqueos recientes de Tarija proporcionan importantes señales de los vínculos existentes entre las políticas autonómicas y las políticas de recursos naturales dentro y fuera de la región. El trabajo además, tiene el objetivo de demostrar que el estudio de las protestas recientes en Tarija puede ser utilizado como base para una reflexión más profunda sobre las políticas de recursos naturales en general, y en forma particular, sobre la maldición de los recursos.

Abstract

In this article I argue that recent blockades in Tarija give important indications of the linkages that exist between the politics of autonomy and the politics of resources in the region and beyond. The paper furthermore aims to demonstrate that study of the recent protests in Tarija can be used as the basis for a more profound reflection on resource politics in general, and the resource curse in particular.

* Antropólogo e Investigador del Chr. Michelsens Institute (CMI) de Noruega. Actualmente dirige el proyecto “Flammable Societies: The Role of the Oil and Gas Industry in the Promotion of Poverty Reduction and Social Volatility”, auspiciado por el Norwegian Research Council. Este artículo fue traducido por Juanita Roca.

Introducción

El 1 de junio de 2009, el pueblo de Tarija (capital del departamento sureño de Bolivia, rico en hidrocarburos), se despertó al caer en cuenta que todos los caminos tanto dentro y fuera de su ciudad, estaban completamente bloqueados. Este fue el comienzo de una protesta de nueve días, protagonizada por una organización sindical de la región, denominada Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Tarija (FSUCCT), que demandaba el incremento de los pagos de regalías por parte del gobierno departamental, con sede en la ciudad, para el desarrollo agrícola y rural en las áreas circundantes. Tomando en cuenta este mismo tipo de movilizaciones llevadas a cabo en los años 2004 y 2005, cuando las instalaciones de petróleo de Ysayachi y San Alberto fueron tomadas, el gobierno departamental había acordado crear el Programa de Solidaridad Comunal (PROSOL), en el cual 2,000.000 Bs (dos millones de bolivianos) correspondientes al presupuesto regional se destinarían a la asistencia de iniciativas de familias campesinas para el desarrollo económico. Como parte de este nuevo esfuerzo de la organización, se destacó la lentitud de los desembolsos de estos fondos, y se propuso una nueva demanda en base a las regalías departamentales provenientes de gas y petróleo, con el fin de triplicar los fondos de PROSOL dentro del presupuesto departamental del 2009. Exacerbados por el centralismo y por el rechazo del gobierno departamental para apoyar a las provincias, los manifestantes también demandaron la revisión del presupuesto departamental para que se efectuaran los pagos directos para las comunidades campesinas. De acuerdo a la cobertura de la prensa y los canales de televisión tarijeños, estos eventos fueron demoníacos, y se echó la culpa a las intenciones crueles de quienes fueron descritos como brutales manifestantes campesinos. “*Los bloqueos amenazan el derecho de los ciudadanos a la libre circulación, siembran violencia y agrandan los riesgos*”, declaró la editorial de El Nacional. En los medios, no se mostró compasión hacia las demandas de aquellos que estaban detrás de las barricadas. De manera contraria, los bloqueos de caminos fueron considerados como un intento sónico de forzar al gobierno departamental para que hubiera más reparticiones. Siguiendo estas conclusiones, el prefecto Mario Cossío comentó que los “*campesinos*

*invierten su tiempo en dividir a Tarija, mientras que el gobierno departamental opta por trabajos públicos”.*¹

Mientras los sucesos de Tarija son en sí mismos dramáticos, estos podrían ser considerados moderados en comparación con el proceso de cambio que ha llevado Bolivia a una crisis tanto política como económica, así como la transformación radical del país en un estado plurinacional.² Dentro de este ciclo los bloqueos y confrontaciones como aquel presenciado en Tarija, han sido pan de cada día. Sin embargo, a pesar de no parecer tan alarmantes en un contexto de transformaciones más amplias, en el presente trabajo sugiero que estos sucesos ofrecen una apertura importante para una reflexión sobre las dinámicas de los recursos y las autonomías, en una región poco estudiada o cubierta por las noticias.³ Así como se hace fuerte referencia a las dinámicas de las luchas departamentales por el poder, se argumenta que los recientes bloqueos en Tarija proveen señales importantes sobre los vínculos existentes entre las políticas de autonomía y las políticas de recursos dentro de la región. En este sentido, se demuestra que los elementos en el ámbito de estos bloqueos no solamente revelan aspectos importantes y muy ignorados sobre las dinámicas en torno a los recursos en Tarija, sino también que pueden ser utilizados como base de una reflexión más amplia y profunda sobre las políticas de recursos en general.

A pesar de que los recientes bloqueos en Tarija tienen claramente una determinación económica, la historia de la relación entre los actores involucrados, y de las diferentes conceptualizaciones del significado y orígenes de los recursos en cuestión, revelan que la protesta no era solamente motivada por una racionalidad económica orientada a aumentar los ingresos y los estándares materiales. Al contrario, la protesta debe ser comprendida

1 El Nacional 04/06/09, pág. 11

2 Para más información ver McNeish, 2008.

3 Los enfoques sobre las expresiones separatistas y racistas del Comité Cívico de Santa Cruz, los ataques a los campesinos, y las marchas en contra del MAS de parte de la Unión Juvenil Cruceñista, han sido en gran parte elaborados tanto por trabajos académicos como por la cobertura de medios internacionales. Así mismo, la captura y muertes de mercenarios de derecha, así como los ataques instigados por las autoridades departamentales de Pando que dejaron a más de treinta muertos.

como un impulso de acuerdo a la combinación de varios factores: un deseo de adquirir más, pero también se refiere a fundamentos históricos de identidades regionales y sociales; así como por sentidos cambiantes y disputados de soberanía, como, por ejemplo la identificación, la territorialidad y la propiedad de los recursos que estos sectores tienen en relación a los recursos naturales de la región y de sus valores. La protesta entonces no es sólo una cuestión de acceso, uso y propiedad de recursos. Como crítica a las teorías dominantes en torno a la gestión de recursos, en este artículo se demuestra que las quejas o las demandas sociales responden a una lógica más amplia que la codicia. Al resaltar esto, el presente artículo pretende cuestionar las actuales recetas en torno a la maldición de los recursos que limitan a seguir los principios respaldados internacionalmente en lo que se refiere a diversificación económica y gobernabilidad transparente. El trabajo concluye que es necesario considerar las ideas contrastantes sobre soberanía que están asociadas a los recursos naturales para encontrar soluciones a largo plazo para los conflictos en torno a los recursos.

Riqueza de los recursos y regionalismo en Tarija

Ha sido asumido que Tarija se queda dentro del mismo posicionamiento autonómico de Santa Cruz y otros departamentos de las tierras bajas. Si bien es correcto que el gobierno departamental ha lanzado su propia campaña por la autonomía, y es miembro del CONALDE (*Consejo Nacional por la Democracia*),⁴ es necesario reconocer que las dinámicas sociales y económicas dentro del departamento son muy diferentes a aquellas provenientes de otras regiones.

Tarija es uno de los nueve departamentos de Bolivia, ubicado en el sur del país, en el límite con Argentina y Paraguay. Es el departamento más pequeño de Bolivia, con una extensión territorial de 37.623 kilómetros cuadrados. Está constituido por dos zonas topográficas: el Chaco (13.208

4 La institución recientemente creada tuvo como propósito unificar las campañas regionales en contra del gobierno.

Kms. 2) y la zona Andina (20.833 km²). El uso de la tierra en la zona Andina (incluyendo las áreas montañosas, las praderas y los valles inter y sub andinos) está distribuido entre pastoreo, ganado, bosques extendidos y agricultura intensiva. En el Chaco, que es una región de tierras bajas caliente y semi-árida, y con una población dispersa, la tierra productiva está en gran medida dedicada a la crianza de ganado extensivo y a las reservas naturales nacionales. En 1976, la población rural era de un 61.1%, y en el 2001, del 36.7%. En el Censo Nacional 2001, el 80% de la población en Tarija se auto identificó como no-indígena (INE, 2001). Esto implica que este departamento es uno de aquellos con menor población indígena, la cual se auto identifica como quechua, aymara, guaraní o como perteneciente a dos grupos indígenas más pequeños (*Weenayeks* y *Tapietes*). No obstante, la población campesina y urbana más extensa del departamento, también se identifica de acuerdo a sus propias raíces del valle central o el área del Chaco, utilizando los términos de *chapacos* y *chaqueños*. De acuerdo al mismo censo, 51% de la población del departamento vive en pobreza, con un 86.6% en áreas rurales y un 30.5% en áreas urbanas.

Mientras no queda duda que el tejido social y espacial de Tarija es un producto de estas divisiones naturales y étnicas, también se trata del resultado de la particular formación histórica y económica del departamento. Las categorías étnicas básicas fueron definidas tempranamente durante la historia colonial de la región, en la cual se impusieron y produjeron nuevos órdenes espaciales y raciales, a través de los procesos de expansión y de conquista. Fue durante este período, y no hoy, que las nociones en torno a las fronteras tarijeñas nacían, y junto a ellas se creó la autonomía. Acá está tanto el comienzo de negociaciones diferentes del poder regional, en relación al Estado colonial, y la formación de divisiones sociales más claras, basadas en combinaciones de tipologías raciales y realidades políticas. A través de las pugnas militares con la población indígena (ahora los pueblos desaparecidos como los *Churumata* y los *Tomatas* del valle central, y los *Guaraní* de los valles sub-andinos y del chaco), los colonizadores españoles no solamente encontraron una frontera natural, sino también construyeron una “frontera” social para ser conquistada y sometida (Lizárraga Aranibar & Vacaflores Rivero, 2007). Con la conquista, el posicionamiento de la

población indígena estuvo entre ceja y ceja de la élite española gobernante. Eran vasallos, trabajadores y “otros”. El sistema colonial construyó un sistema de control político y producción económica basado en fortalezas y propiedades de la *encomienda*, donde se establecían contratos privados entre el Estado e individuos, con el fin de gobernar estos espacios para la Corona. A Luis Fuentes y Vargas, el fundador de Tarija en 1574 (posteriormente *San Bernardo de la Frontera de Tarija*) se le otorgaron los derechos de “justicia mayor”, por parte del Virrey Don Francisco de Toledo. Este era en esencia un contrato de control político, incluyendo la propiedad de tierras, derechos sobre la población indígena, y derechos de usufructo para todo el territorio. Los *criollos*, descendientes de los españoles, también se convirtieron en herederos de esta noción de propiedad del espacio, y de las divisiones sociales engendradas de ésta. Definitivamente estas ideas se arrastran hasta el presente, a pesar de los procesos de mestizaje y a los cambios legales con referencia a la ciudadanía que produjeron momentos claves en la historia moderna del país (la Guerra de la Independencia, la formación de la República de Bolivia, la Revolución Nacional de 1952, la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1992, etc.). Las divisiones entre el campo y la ciudad, entre el valle central y el Chaco, capital y provincia, y entre el *chaqueño* y el *chapaco*, aún reflejan el imaginario espacial y racial de la colonia (PNUD, 2003:19).

De alguna manera, la permanencia de estas categorías en el presente, se relaciona a la continuidad de la agricultura como una parte fundamental de la economía del departamento, y donde las categorías de terrateniente y campesino siguen en uso. En contraste con Santa Cruz, no existe una clase empresarial urbana y dominante en Tarija. Las élites permanecen en gran medida aferradas a la tierra, y se han enriquecido a través de la producción de vino y de fruta en el valle central. Estos productos que son consumidos en parte domésticamente, son vendidos en su mayoría en Argentina. También vale la pena tomar en cuenta que el desarrollo de la industria agrícola en Tarija, otra vez en contraste con Santa Cruz, se ha llevado a cabo en gran parte sin la asistencia del gobierno central. Hasta la década de los '90s, Tarija era una “isla rodeada de montañas” (10/2.09). Hasta hace poco, la economía del departamento permaneció encerrada en gran parte, lo cual

creó condiciones de bajos salarios y de pocos incentivos de cambio. El primer camino asfaltado entre Tarija y la frontera con Argentina recién fue construida en 1997. En cuanto a los caminos hacia La Paz y el Chaco, que aún están en proceso de construcción, estos continúan siendo peligrosos y en la mayoría sin asfalto. Como resultado, las élites dentro del departamento han formado relaciones más cercanas con Buenos Aires que con la capital boliviana. La división entre el valle central y el Chaco, también ha persistido bajo estas condiciones. Las élites poseedoras de tierras en el Chaco, lejos de controlar a las autoridades departamentales o a las instituciones de justicia, pudieron ignorar el desarrollo de los derechos humanos. Con la ausencia de autoridades estatales, las élites chaqueñas tuvieron la capacidad de explotar los recursos y la mano de obra sin limitaciones, dando como resultado que la población indígena se sometiera a trabajos forzados.

Mientras que las categorías espaciales y étnicas pueden de esta manera ser vistas como una permanencia sobre el tiempo, esto sin embargo no significa que la sociedad tarijeña ha permanecido estática y cerrada. Ubicada en la confluencia entre alta montañas, valles y un ecosistema de tierras bajas sub-tropical, Tarija ha sido siempre un enclave para los trashumantes (Preston, Macklin & Warburton, 1997). Para los propósitos del presente trabajo, es fundamental tomar en cuenta que dos grandes sucesos regionales han conmocionado el orden casi “feudal” descrito líneas arriba. Como resultado de las políticas de ajuste estructural introducidas para reinar en la hiperinflación boliviana y reestructurar la economía dentro de los lineamientos de gestión pública neoliberal, las minas en las tierras altas del país se cerraron o fueron privatizadas. Se estima que como resultado de estos cambios, 60.000 mineros fueron despedidos, y entre 20 a 30 mil familias llegaron a Tarija durante aquellos años, en busca de trabajo y nuevas oportunidades. Tal como Miguel Castro Arce⁵ lo describe en una entrevista:

“Esta gente llegó cargada de otro imaginario social, sindicalizada y organizada ideológicamente. Toda esta formación que habían utilizado previamente para enfrentar al estado, ahora la utilizaron para organizarse y mejorar sus condiciones de vida.

5 Fundación Avina, Tarija.

Comenzaron a hacer peticiones y presionar a los gobiernos municipales y departamentales. Como consecuencia, fueron en gran medida rechazados en los pueblos, donde las personas los veían como collas (de tierras altas) y morenos, por lo cual se vieron forzados a fundar nuevos barrios en la periferia de la ciudad. Fue ahí que entraron en contacto con la comunidad campesina de la zona. Hubo una conexión de “piel” entre estos grupos. Ahora los campesinos tarijeños se sienten más identificados con los collas pobres, que con la élite tarijeña. De esta manera, se formó una nueva base política y social en Tarija”. (13/02/09)

Es más que simbólico el hecho de que ahora existan dos carnavales en Tarija: uno en el centro de la ciudad, y otro en el mercado campesino, en la periferia de la ciudad. De manera interesante, esto también refleja la existencia de dos federaciones sindicales que reclaman representar los intereses de la población campesina. Una está ubicada en la oficina central de la COD (*Central Obrera Departamental*), la cual está aliada a la prefectura, conocida como la FSUTCT (*Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Tarija*), y la otra es la FSUCCT, mencionada líneas arriba, la cual encabezó los bloqueos recientes. Esta última está ubicada en las oficinas al lado del mercado campesino⁶.

La otra fuerza principal de cambio dentro del departamento ha sido la importancia creciente de la industria de hidrocarburos en la región. Tarija ha tenido una larga relación con la industria del petróleo. El primer pozo en Bolivia fue excavado en Bermejo en 1928, y la producción sería comenzó en el mismo departamento, como paso siguiente a la toma de la Standard Oil después de la Guerra del Chaco (1932-1935).⁷ Con la fundación de

6 La FSUCCT se separó de la FSUTCT en el 2003, como un esfuerzo de liberar a los movimientos campesinos de las relaciones clientelares previas con las élites de la ciudad.

7 También es importante tomar en cuenta que la guerra del Chaco (llamada por algunos historiadores como una guerra mundial, debido a que estuvieron involucradas las potencias de Estados Unidos y Europa, como apoyo tanto a las fuerzas bolivianas como paraguayas), también estuvo en gran parte enfocada en el control de la naciente economía del petróleo y sus reservas futuras. Esta guerra también tiene gran reputación en Bolivia, por ser responsable de impulsar las identidades indio-mestizas que serían el instrumento de la Revolución Nacional, como consecuencia de las grotescas condiciones de lucha en el semi-desierto chaqueño. También es necesario que ésta sea reconocida por haber jugado un rol importante en incentivar sentimientos regionales de autonomía. Al menos los tarijeños urbanos recuerdan la guerra en la cual se sacrificaron por sus formas de vida y sus recursos.

la empresa nacional de petróleo *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), Bolivia entró a una posición en la cual estaba habilitada para encarar las demandas domésticas por combustibles, y Tarija como departamento, comenzó a beneficiarse de las rentas y regalías de la industria. Mientras que en aquel entonces apenas comenzaba el vínculo con la industria petrolera, solo fue a partir del gobierno de Sánchez de Lozada que llegó realmente a ser muy importante en el departamento. Este flujo de inversión privada fue paralelo al descubrimiento de los mega-campos de gas de San Alberto, Sabalo, Margarita e Itau, los cuales crearon una oleada de actividad económica en las provincias de O'Connor y Gran Chaco. Más importante, la llegada de las empresas transnacionales y proyectos de exploración en estos distritos, revitalizaron el moribundo sector de los hidrocarburos (Perrault, 2008). Esta presencia fue acompañada de largas inyecciones de capital y tecnología y generó entusiasmo con respecto a la posibilidad de implementar proyectos de infraestructura masiva, relacionados al transporte y la distribución de estas reservas de gas, poniendo paralelamente un ojo a los mercados internacionales (Hindery, 2004). La expansión física del sector –a través de testeos sísmicos, la perforación de pozos exploratorios, y de la construcción de cientos de miles de oleoductos y gasoductos– fue en gran parte destinada a la región del Chaco. La bonanza del gas también significó que el gas natural se insertó firmemente y capturó la vida política y económica más amplia de Tarija, la cual ya se había convertido (de acuerdo a lo que un informante lo denominó) en “una adicta a los hidrocarburos”.⁸

La partida abrupta del Presidente Sánchez de Lozada el 2003, seguida por la presencia continua de los movimientos sociales, con el tiempo impulsó una nueva Ley de Hidrocarburos (N° 3058) en Bolivia, en el 2005. La nueva ley pretendía garantizar una porción más amplia de los beneficios de la extracción de hidrocarburos para la sociedad boliviana. La ley condujo a que se estableciera un mecanismo para reasignar más recursos financieros hacia los gobiernos regionales –tanto los productores como los no-productores– a través de un impuesto directo a los hidrocarburos, conocido como el IDH (*Impuesto Directo a los Hidrocarburos*). La implementación del IDH en el

8 Gabriel Gieta 20/05/09.

2005, significó que los departamentos que no habían recibido previamente recursos de los sectores de gas y petróleo, comenzaron a recibir grandes infusiones de fondos, y aquellos que ya los habían recibido a través de las regalías, vieron considerables incrementos.⁹ Los departamentos, como un todo, vieron que sus presupuestos se triplicaron en el lapso de tres años y que las rentas por petróleo y gas canalizados por el IDH conformaron una parte muy grande de los presupuestos departamentales (78%).

Estos cambios han transformado radicalmente el financiamiento público disponible en el nivel departamental de Tarija. Desde el 2005, las rentas de este departamento han subido desde \$US 66 millones en el 2004, hasta \$US 237 millones en el 2007¹⁰, con los ingresos por los hidrocarburos, contabilizando 80% de los ingresos del departamento (CEDLA, 2009). Esta bonanza de las rentas, la cual en parte solamente se atribuye a precios más altos en combustibles fósil (fossil fuels) en el mercado mundial¹¹, ha provocado una ola de trabajos de infraestructura, con la mirada hacia lo que el gobierno departamental esperó que fuera un futuro brillante para el desarrollo regional. El trabajo comenzó con una serie de proyectos prodigiosos, incluyendo una serie de represas, una red de carreteras pavimentadas para promover la integración de Tarija con mercados nacionales e internacionales, y una piscina olímpica.

Para los líderes políticos en Tarija, así como para otros sectores de la población (incluyendo simpatizantes del MAS y de la FSUCCT), la lucha por las regalías del IDH ahora se veía fundamental para las ambiciones del

9 La ley posteriormente estipuló que se formara un nuevo sistema de redistribución de los recursos producida por el IDH; 4% de los departamentos productores, y 2% para todos los departamentos en el país. A la vez, al Poder Ejecutivo se le otorgó el poder de utilizar los ingresos del IDH a favor del Tesoro Nacional, pueblos indígenas, municipios, universidades, las Fuerzas Armadas y la policía.

10 Incluye regalías e IDH. Estas incluyen casi todo el ingreso, como US\$175.5 millones en el 2007. Las regalías se pagan directamente al gobierno de la prefectura. El IDH sin embargo se distribuye a la Prefectura: (US\$35.2) para los 11 gobiernos municipales de Tarija (US\$21.3 millones), y para la Universidad Juan Misael Saracho (US\$5.3 millones).

11 Esta bonanza ya concluyó. Para abril 1 de 2009, los precios del gas han sido renegociados con el Brasil y Argentina, y los precios han caído más o menos en un 33% de lo que estaban en el 2008.

desarrollo económico regional. Sin embargo, a pesar de la expansión de la economía de hidrocarburos en el departamento, el prefecto y las elites departamentales de Tarija sostienen que debería ser pagada al gobierno departamental una porción más amplia del IDH, como reconocimiento a sus orígenes y tomando en cuenta que el recurso extraído no es renovable. Una visión que fue en gran parte capturada en una entrevista, fue la de Maria Lourdes Vaca, la Delegada Departamental para la Autonomía:

“Tarija tiene una posición interesante. Un 95% de los recursos de hidrocarburos en el país, se los encuentra en el departamento. Es acá que existe la posibilidad de generar la economía necesaria para subir los niveles en el resto del país...Sin embargo, pensamos que en este momento de las autonomías (refiriéndose a la nueva Constitución), deberíamos tener el derecho a decidir qué hacer con nuestros recursos para invertirlos, y hacerlo de una manera transparente, y en relación a la realidad de este departamento. El desarrollo de esta región se ha postpuesto durante años debido al centralismo” (22/02/09)

Esta posición también llegó con fuerza como consecuencia de las propuestas del gobierno central para nacionalizar una serie de proveedores de servicios locales¹², y particularmente la Empresa Tarijeña de Gas (EMTAGAS).¹³ A pesar de que finalmente se estableció un acuerdo sobre la propiedad compartida, los miembros de la empresa del Comité Pro-intereses del Departamento de Tarija, interpretaron esta propuesta como una amenaza directa a lo que ellos ven como patrimonio tarijeño. Resaltando este posicionamiento del 21 de mayo de 2009, el Comité Cívico publicó un aviso en el periódico local *–El Nacional–* dejando en claro el “Manifiesto para la Nación y el Pueblo de Tarija”. Con esto, el comité declaró un “estado de emergencia y movilización permanente para proteger las instituciones tarijeñas”.¹⁴

Hubo más quejas por la manera en que otras reformas y la acción del gobierno central vaciaron los recursos departamentales y obstaculizaron la competitividad de la industria hidrocarbúfera. En el informe “Tarija

12 COSETT, COSAALT y SETAR.

13 Esta empresa provee gas a 30,000 usuarios en el departamento de Tarija.

14 El Nacional, 21/05/09.

cambia, la gente vive mejor”, lanzado para destacar el tercer año de la administración departamental del prefecto Mario Cossío Cortez, la sección sobre el destino de los recursos del IDH enlista una serie de confiscaciones de los presupuestos departamentales (Prefectura de Tarija, 2009). Estas incluyen la redistribución de fondos departamentales para los gobiernos municipales, el pago de un fondo nuevo de pensiones proveniente del IDH departamental, la incapacidad de cobrar impuestos e IDH de las transferencias de gas para Brasil (105 millones de bolivianos) y los cambios a la ley que regula el tiempo de los pagos de las regalías. Se estima que todo esto suma a la pérdida total de 759 millones de bolivianos (Prefectura de Tarija, 2009). Más allá de los impactos directos de los presupuestos, los líderes departamentales y simpatizantes del prefecto también cuestionan la forma en que el actual gobierno maneja el tema de la industria como un todo, y la forma cómo esto tiene un impacto en el desarrollo de los planes.

A nivel nacional, las quejas de los departamentos y demandas en torno a la autonomía de los recursos se enfrentan con poca comprensión. En el caso del bloqueo que se describe al comienzo del presente trabajo, el ministro boliviano de finanzas Luis Arce, mencionó que las demandas de los manifestantes eran de hecho realistas, dado que hubo un 6% de incremento en el presupuesto departamental durante el 2008. Arce arguyó que como resultado de los altos precios del petróleo y del gas, Tarija estaba en la posición de recibir el nivel más alto de inversión pública de su historia. La provocación de los bloqueos según afirmó el ministro, se debió a una gestión financiera pobre, y a la corrupción abierta de las autoridades departamentales, por ejemplo en relación al mal uso de fondos para propaganda política, y el no haber pagado completamente las obras públicas. De acuerdo a estadísticas oficiales, Tarija es el departamento con mayores recursos extraídos por las rentas de petróleo, por \$US 234 millones (CEDLA, 2009). Los analistas a nivel nacional destacan que Tarija recibe una parte desproporcionada del IDH, dada su población relativamente pequeña. Este departamento produce más de un 70% del gas natural de Bolivia, pero sólo tiene un 5% de la población total del país.¹⁵ No obstante, recibe un 20% de todas las regalías

15 Referirse a : <http://www.YPFB.gov.bo/>

del IDH (CEDLA, 2009). Esta distribución desproporcionada de riqueza hidrocarburífera es criticada y se han planteado argumentos que sostienen que el actual sistema de distribución de lo que es constitucionalmente la riqueza de la nación, va a impedir que el gobierno central dirija estos recursos con el fin de reducir la pobreza en general y de crear una nueva economía más allá de los hidrocarburos. Sobre esta base, se argumenta que debería ser aplicada una fórmula *per cápita*, con el fin de contribuir hacia el desarrollo de una economía más extensiva (Wanderley, 2008).

Luchando por la autonomía en Tarija

Durante los últimos años, ha habido una serie de votas populares sobre el tema de las autonomías en Bolivia. Estas votaciones populares han sido tomadas tanto por los gobiernos nacionales como departamentales, con el esfuerzo de impulsar apoyo y legitimidad “democrática” para sus posicionamientos y planes. Bajo un intento temprano para responder a la oposición, durante este período el gobierno primero introdujo la idea de implementar un referéndum con el tema de las autonomías, paralelo al referéndum que determinó la formación de la Asamblea Constituyente. Este se dio paralelamente a las elecciones para la Asamblea, con el fin de pacificar las facciones conservadoras en los departamentos del oriente, solicitando a los ciudadanos que votaran SI o NO en relación a la “autonomía”, y la transferencia de poderes para el gobierno departamental en vez del central. Morales y el MAS hicieron campaña para el NO, argumentando que el esquema de autonomías departamentales beneficiaría a los departamentos más ricos en recursos sin favorecer a los pobres. El MAS ganó 135 asientos en la asamblea, mientras el partido de derecha PODEMOS ganó 60, y Unidad Nacional logró 11. No obstante, el MAS no logró lo que había esperado. Se necesitaban el 2/3 de los asientos (170 de 255) para controlar la asamblea. En el referéndum para las autonomías en las provincias, el NO por la autonomía ganó en un 56%, y el SI ganó en un 44% a nivel nacional. Cuatro de nueve departamentos (otra vez todos parte de la Media Luna), votaron en gran proporción a favor de los departamentos autónomos que se establecían. No

obstante, quedaba claro que había un poco más que una vaga noción en cuanto a lo que podría significar la autonomía en la práctica. Los resultados en Tarija revelaron un gran apoyo por la autonomía, con más de un 60% a favor. Esta carrera cercana, dejó a la población boliviana y a la *media luna* con la impresión de que había suficiente apoyo para ambas propuestas de autonomía. Sin embargo, mientras que los resultados de las votas les otorgaron más autoridad a los gobiernos departamentales a través de medidas descentralizadoras existentes, las palabras vagas del referéndum dejaron a la Asamblea Constituyente los posteriores ajustes en relación a los poderes regionales. Incluso con el paso del tiempo, los analistas tanto extranjeros como bolivianos concuerdan en que los votos para la autonomía ocultaron más de lo que revelaron. Los últimos deseos y expectativas encapsulados en los votos no podían ser entendidos con facilidad, y era predecible que el esquema de votación se interpretó en formas que no reflejaron la realidad de los deseos de los votantes (Bebbington & Bebbington, 2009).

Las tensiones entre el ejecutivo y las prefecturas aumentaron puesto que los líderes de oposición presionaron con una serie de votas departamentales para las ordenanzas de autonomías. No hubo interés en esperar los resultados de un referéndum nacional sobre la nueva Constitución. El primer referéndum para las autonomías regionales se llevó a cabo en Santa Cruz, a principios de mayo, a través del cual los votantes apoyaron la autonomía. Los resultados esperados de estas consultas continuaron en el Beni y Pando, finalizando con el referéndum llevado a cabo en Tarija el 2008. Estos últimos, aparentemente confirmaron que la población votante apoyó aplastantemente la iniciativa autonómica. De casi un 62% de tarijeños que votaron, un 78% votó a favor de la autonomía (Bebbington & Bebbington, 2009). Como respuesta, la prensa local reportó inmediatamente la resonada victoria de las fuerzas autonómicas (Correo del Sur, 2008) y en la ciudad de Tarija realmente parecía que había un asombroso apoyo por la *autonomía*. No obstante con una mirada más cercana, los resultados del referéndum revelaron mucho más a una Tarija dividida, basada en aspectos rurales-urbanos y étnicos. Mientras que en las elecciones recientes la abstención en dicho departamento fue típicamente entre 10 y 15% en las provincias, esta vez las tasas fueron mucho más altas, especialmente en las

provincias rurales más allá del área urbana. Los grupos pro Morales/MAS también estuvieron divididos con respecto a la participación o no en el referéndum, y claramente muchos votantes hábiles decidieron abstenerse de estas elecciones, lo cual produjo una tasa departamental alta de abstención, por un 38% (Bebbington & Bebbington, 2009). Mientras tanto por su parte, los Guaraní y Weenhayek de Tarija se opusieron abiertamente a la propuesta departamental por la autonomía, con el argumento de que las autonomías indígenas de ninguna manera deberían ser de “segunda clase”, o sea subordinadas a la autonomía departamental (AINI, 2008).

Como reacción a estos votos departamentales, el gobierno nacional respondió negando su legitimidad, y además proponiendo una nueva llamada al referéndum, o voto revocatorio en agosto de 2008. El gobierno propuso que se decidiera el destino de todos los prefectos departamentales, así como el del presidente y vicepresidente, además de la propuesta constitucional, a través de los resultados de la votación. Una vez contados los votos, ambos lados reclamaron la victoria. Morales y García Linera fueron ratificados en sus cargos por un 67%, con un margen mayor al que los había traído al poder el 2005. Los prefectos de la media luna también fueron ratificados. En Tarija, Cossío fue apoyado con un 58.6%, mientras que Morales recibió un 45.6%.¹⁶ No obstante, mientras que Cossío ganó en la ciudad de Tarija, no fue ratificado en tres de las provincias rurales del departamento. Incluso el voto dividido entre Cossío y Morales revela que no llegó un mandato claro a Tarija. De manera contraria, el voto reafirmó los sentimientos ambiguos y complejos que están profundamente arraigados en los debates departamentales sobre la autonomía. Repitiendo lo explicado arriba, esto revela una marcada diferencia entre Tarija y Santa Cruz, donde un claro mandato se ha generado como apoyo a la campaña autonómica. Miguel Castro explica este contraste con un comentario reflexivo:

“En Santa Cruz ha habido más una condición para absorber la disidencia. Los collas llegaron a trabajar en industrias nuevas y fueron aceptados como ciudadanos. La ciudad

16 http://www.boliviainfoforum.org.uk/documents/526423448_BIF%20Bulletin%20Special%20edition%20August%202008.pdf

los ha absorbido. Existe discriminación, pero esta gente también es necesitada. Esto acá más bien no ha sido el caso, por lo cual los choques tradicionales y las confrontaciones continúan. La élite acá es incapaz de comprender su rol histórico, o que su sobrevivencia depende de que el resto sea genuinamente tomado en cuenta". (13/02/09)

Sin duda, en sus esfuerzos para armar la campaña por la autonomía, el gobierno departamental y sus simpatizantes en el Comité Cívico urbano, han estado satisfechos con la idea de perfilar la unidad en el sentido de representar a toda Tarija, y negando cualquier reclamo que sostenga que existen divisiones sociales y étnicas. De hecho, se han realizado grandes esfuerzos de parte del gobierno departamental para financiar asambleas públicas donde se dice que todos los sectores de la población han sido invitados.

"Esta no es una campaña ni para la derecha ni para la izquierda. Dentro de este proceso no se excluye a nadie. Todos están involucrados: las clases medias y los pobres. Nuestro acuerdo sobre la autonomía ha sido acordada por el voto popular. Nos hemos reunido con las comunidades indígenas del Chaco, y ellos forman parte de este proceso de autonomía". (Oswaldo Flores, Presidente del Comité Cívico, 22/02/09)

A pesar de estos argumentos de unidad e inclusión a través de la campaña por la autonomía en Tarija, líderes políticos municipales del Chaco han marcado su disidencia con el prefecto periódicamente, en gran parte sobre la base de su marginalización histórica y actual de los fondos departamentales. A pesar de que es un área defendida debido a su importancia nacional por sus reservas de petróleo, antes del descubrimiento de los *megacampos* hubo pocos esfuerzos para apoyar procesos más amplios de desarrollo económico y social en la zona (Lizárraga, Aranibar & Vacaflor Rivero, 2007: 63). Con el descubrimiento del gas, se tuvieron que hacer promesas para incrementar los presupuestos de los gobiernos locales dentro del departamento, con el fin de controlar los recursos de los hidrocarburos. En este acuerdo, se prometió un 45% de las regalías de petróleo. La llegada fallida de estos recursos, marcó el comienzo de una campaña más enfocada por las autoridades provinciales (Yacuiba, Caraparí y Villamontes). En el presente, el prefecto está acusado por los líderes chaqueños, de no cumplir con el pago de las regalías

acordadas para la provincia de Gran Chaco.¹⁷ Ahora se ejerce poder a través de los líderes elegidos en el Chaco, para abogar por la autonomía regional, bajo las condiciones otorgadas por la nueva Constitución¹⁸. El gobierno central estaba asistiendo a la región para llevar a cabo un referéndum el 6 de diciembre de 2009, como parte de las elecciones nacionales, con el fin de determinar el resultado final de este proceso.

La división y la confrontación también se ven en otros lados del departamento y la ciudad. Mientras que se han promovido reuniones y asambleas por el gobierno departamental, para democratizar entendimientos sobre la autonomía, algunos sectores no han sido invitados. Esto se refleja en los comentarios de la Defensora de Derechos Humanos de Tarija, Mariel Paz:

“El problema principal es que no se trata de un producto del pacto...Existen grandes e importantes sectores que no han participado en esta elaboración: campesinos, pueblos indígenas, organizaciones de mujeres, migrantes, y organizaciones populares como las barriales. De hecho, estos han sido marginalizados. Van a encontrar nombres en los documentos que dicen que representan estos intereses, pero en la realidad, representan intereses personales y no los de las bases. Como resultado, han creado un discurso que es discriminatorio, frecuentemente racista y excluyente. Con frecuencia han dicho que la gente que no está de acuerdo, se puede ir a vivir al occidente. Esta es una discriminación hacia aquellos que piensan diferente, que no han nacido en Tarija, o que nacieron acá, pero no piensa como ellos. Aquellos que han sido excluidos, son los sectores aliados al MAS, de los cuales la mayoría la mayoría son pobres,”. (26/05/09)

La realidad de la exclusión también se reflejó en los comentarios realizados por Mariana Hoyos, al describir la creación del Comité Cívico Popular, de la cual ella es presidenta:

“El Comité Cívico Popular nació del proceso de la Asamblea Constituyente, y la propuesta de autonomía por dos tercios de la población. No llegamos a acuerdos. Ellos

17 Ellos también arguyen que las obras públicas prometidas, especialmente los proyectos de carreteras, no han sido completadas tal como se lo prometió. Es más, lamentan el fracaso de la Asociación de Municipios de Tarija (AMT) para coordinar con el gobierno, a su favor.

18 En este pacto se prometieron 45% de las rentas de hidrocarburos.

organizaron huelgas de hambre en defensa de los recursos naturales del departamento, mientras que a la vez ignoraban nuestra necesidad de empleos. También vimos que estas huelgas de hambre eran una broma de lujo, con colchones cómodos y almohadas. El Comité Cívico Popular también nació porque el Comité Cívico de Apoyo a la Autonomía se negó a coordinar con nosotros: juntas vecinales, el Movimiento sin Tierra, los sin techo, desempleados, las Bartolinas (una organización de mujeres indígenas y campesinas). Otras organizaciones cívicas fueron también excluidas del proceso. Queríamos defender nuestros intereses cívicos". (10/02/09)

Esta falla de incluir y dialogar forma parte de la explicación sobre las protestas y los bloqueos descritos más atrás. No obstante, la militancia de estos grupos marginales también tiene que ser explicada a la luz de confrontaciones anteriores, de donde han surgido resultados más graves y delicados. Uno de los enfrentamientos más serios entre los militantes de la campaña departamental por la autonomía y los sectores excluidos ocurrió en el 2008 y con conexión con la movilización por la defensa del gas en el Chaco, descrita líneas atrás. El 10 de septiembre, líderes cívicos en la ciudad de Tarija respondieron a las denuncias sobre las movilizaciones de los tarijeños en el Chaco, realizadas por radio-estaciones controladas por campesinos. También hubo rumores de que los miembros del sindicato de campesinos (FSUCCT) estaban intentando marchar hacia la plaza principal, como protesta de estas acciones, llamando a una vigilia permanente para defender a la ciudad. No obstante, cuando los simpatizantes del MAS no aparecieron, un grupo de militantes pro-autonomía decidieron buscar otra confrontación, marchando a la oficina del sindicato, ubicada en el mercado campesino.

"Vinieron con mucha dinamita, y muchos de ellos estaban borrachos. Destruyeron puertas, ventanas, e hicieron todo para ser amenazantes. Muchos de nosotros no estábamos ahí. Estábamos en nuestras actividades normales, cuando estos muchachos llegaron. Grupo tras grupo, llegaron tirando dinamitas en el edificio del sindicato. ¡Un asalto total! Ambos bandos pelearon todo el día. Nos han ayudado los compañeros campesinos y sus familias". (Amil Carpez, Secretario General FSUCCT, 27/05/09).

Las organizaciones de los movimientos sociales y vendedores locales se movilizaron después para defender sus negocios y su espacio físico. Una

confrontación enojada y violenta tomó a los estudiantes y a la juventud urbana, en contra de los vendedores del mercado y de los campesinos (Bebbington & Bebbinton, 2009). Más de 80 personas quedaron heridas, incluyendo a un joven obrero que perdió su mano, al no sostener correctamente un pedazo de dinamita (El Diario, 2008).

Aparte de esta violencia directa, la autonomía y sus conexiones con los recursos de hidrocarburos en el departamento también han generado formas de violencia más duraderas, frecuentemente de una manera cotidiana (brutalidad y terror),¹⁹ y en una forma estructural (humillaciones y legitimaciones de desigualdad y jerarquía).²⁰ Dentro de este contexto, las grandes diferencias de valores económicos y de cosmovisión, junto con las ideas adscritas a los recursos naturales, salen a relucir con frecuencia. Un buen ejemplo de esto, es la forma en que la maldición del fervor ha ignorado los derechos de las comunidades indígenas de Tarija para desarrollar su economía de hidrocarburos. Asimismo, las autoridades gubernamentales (tanto nacionales como departamentales), junto con las empresas de petróleo y gas, han causado daños ambientales dentro de las áreas en las que viven las comunidades indígenas mencionadas. Con el descubrimiento de los megacampos y la inversión que tuvo que provenir de la capitalización, se ubicaron nuevos pozos dentro de territorios indígenas en las provincias O'Connor y Chaco. Por ejemplo, en 1998 Repsol ubicó tres pozos en Puerto Margarita. Los pozos fueron calibrados dentro de la proximidad de 2 a 3 Kms. del asentamiento local, y en una ocasión a pocos metros de donde está ubicada una comunidad Guaraní. A pesar de que Bolivia firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1993, el cual plantea que los pueblos indígenas tienen el derecho previo a consulta, la empresa no hizo ningún esfuerzo ni tampoco el gobierno, para consultar o compartir los beneficios con la comunidad. De hecho, según el Centro de Estudios Regionales de Tarija (CER-DET), institución a la cual le invitaba representar a la comunidad el 2000, no existía ningún un estudio de impacto ambiental realizado en la zona. Cuando el personal de CER-DET

19 Ver por ejemplo Scheper-Hughes & Bourgois. 2004.

20 Ver por ejemplo Bourdieu, 1997.

llegó, se les presentó un estudio realizado en Chuquisaca. Inicialmente, la empresa rechazó la responsabilidad por cualquier daño social o ambiental identificado por la comunidad y CER-DET, y pasó la responsabilidad a su filial nacional MAXUS. A través de una negociación entre CER-DET, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y Repsol, con el tiempo se realizaron algunos acuerdos fuera de los juzgados,²¹ pero las otras promesas sobre otro tipo de asistencia para el desarrollo de las comunidades nunca llegó. Durante los últimos años, la APG ha buscado captar el apoyo de Ecuador y España, con la necesidad de abrir un caso propiamente tal en los juzgados. Repsol tiene planes de excavar otros 23 pozos en la misma zona, pero las actividades están paralizadas debido a las tensiones con la APG. En noviembre de 2005, la APG lanzó una nueva conferencia de prensa para las organizaciones interesadas, argumentando:

“Deseamos hacer conocer que REPSOL YPF no muestra ningún respeto por la cultura Guaraní, que ha ingresado al territorio de Itika Guasu, ubicado en la Provincia O’Connor del Departamento de Tarija causando daños a nuestro medio ambiente, destruyendo nuestros bosques, ahuyentando a los animales salvajes que son la fuente de nuestra subsistencia, y violando nuestros modos de vida comunitaria. En otras palabras, REPSOL YPF está matando nuestra cultura”.²²

No hubo mejoras en relación al monitoreo sobre la extracción de los hidrocarburos en el departamento, hasta que el gobierno de Mesa y la introducción de la nueva Ley de Hidrocarburos forzó a ajustar las regulaciones y derechos en torno a la extracción de hidrocarburos. No obstante, a pesar de las mejoras en los sistemas formales de monitoreo y los mecanismos de derechos internacionales²³, el coordinador de recursos naturales del CER-DET Alipio Valdez, informó la repetición de errores que se hacen en Puerto

21 180,000 dólares (por 2 años de monitoreo), 300,000 (compensaciones por ganancias perdidas) y 80,000 (proyecto de desarrollo comunitario).

22 <http://www.wrm.org.uy/bulletin/100/Bolivia.html>.

23 En particular la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2008.

Margarita y que se continúan cometiendo en el resto del departamento. Los derechos de los pueblos indígenas a la consulta pública bajo nuevas leyes, incluyendo la presencia de oficiales de Estado y la documentación detallada sobre los impactos sociales y ambientales, continúan siendo ignorados. De hecho, de acuerdo a Velez y Benildo Vaca de la APG, las cosas no han mejorado mucho con la nacionalización. De acuerdo a ellos, el Ministerio y la Superintendencia de Hidrocarburos permanecen estructuralmente incapaces para responder rápidamente a casos individuales de daños, o de hacer seguimiento a los hallazgos de los monitoreos sociales y ambientales de la zona. Incluso se cortan esquinas, y se ignoran importantes medidas de seguridad, debido al ímpetu de incrementar la producción. En una entrevista reciente (01/06/09), Valdez citó una lista larga de ejemplos de lo que ocurre, incluyendo la ampliación del gasoducto entre Villamontes y Tarija. Volviendo a la explicación anterior, el ducto tuvo que pasar a través de una pequeña parte del territorio Guaraní del Río Grande de Itika Guasu. No obstante, en vez de consultar a la población, YPFB decidió poner presión con una solución técnica donde se pudieran acomodar unidades de compresión en cada lado de esta sección del ducto, para que el gas se pudiera posteriormente comprimir y pudiera pasar por la dimensión existente, sin cambios ni consulta. Según otro caso, en Sanandita (una comunidad cercana a Yacuiba), se había firmado contratos entre YPFB y la empresa china Eastern Oil, para la explotación de un bloque, sin informar previamente a los Guaranís, y sin promover una consulta pública sobre el tema. En Resistencia, una comunidad Weenayek, también se está perfilando una historia parecida. No obstante, debido al asesoramiento de consultores externos, pararon los planes para posteriores extracciones, hasta que las regulaciones de las consultas y la documentación estén satisfechas.

El gobierno central ha respondido a estos comentarios, argumentando que las comunidades indígenas se están interponiendo a las necesidades de desarrollo nacional.²⁴ Mientras que están claramente demostrados los problemas de la empresa de petróleo, estos casos también revelan las fallas del

24 Ver “YPFB dice que indígenas traban las inversiones” La Razón. La Paz, Bolivia, 21/09/2009

gobierno departamental. Sin duda, las respuestas generales a estos reclamos por los daños por parte del gobierno departamental, han sido tratados, o con indiferencia o culpando a las mismas comunidades indígenas. En el caso del gasoducto, el gobierno departamental amenazó comenzar un juicio en contra de la APG por la pérdida de ganancias. Al conversar sobre derechos indígenas y demandas por los daños, Gabriel Geita, el secretario departamental de hidrocarburos durante la ejecución del proyecto del ducto comentó:

“Por qué tienen que hablar cuando el ducto está enterrado en el suelo? Ellos sostienen que hay sonidos (testeo sísmico) que molesta a los animales de donde viven. El gas cambia nuestras costumbres, y existen impactos ambientales. Yo veo esto como motivos para negociar y extorsionar. Si das una compensación de un millón de dólares a una comunidad de mil personas, nadie sabe lo que pasa con este dinero. ¡Nadie sabe! El Capitán Grande toma el dinero, y nadie se entera más. Las cosas son así en todo el país. Los campos de petróleo desafortunadamente están en el área sub-andina en territorios indígenas. Este es otro factor que hace que la inversión en Bolivia sea insegura”. (20/05/09)

Quizás no es sorprendente que enfrentada con semejantes opiniones, la APG apunta a utilizar la nueva Constitución en el caso de que se de un reclamo en relación a la autonomía indígena de Itika Guasu.²⁵

Recursos, Estado y Soberanía

Sería poco riguroso afirmar que lo explicado líneas arriba, es recuento comprensivo de las políticas de recursos en Tarija. No obstante, capta una descripción general de las dinámicas de los recursos en la región. Al describir los antecedentes, la historia y las identidades de los diferentes sectores involucrados en el acceso, los beneficios y la gestión de los hidrocarburos en el departamento, el recuento también revela la naturaleza social de los

25 Entrevista con Benildo Vaca 16/02/09.

recursos naturales, y además proporciona la base para criticar la existencia de remedios rápidos para la maldición de los recursos.

Durante los últimos diez años, los enfrentamientos a los contextos de pobreza, violencia y guerra alrededor del mundo, han provocado un gran interés académico en relación a las dinámicas de los recursos naturales en general, y específicamente a la “maldición de los recursos”. Esta tesis intentó captar la paradoja de por qué a pesar de estar dotados por riquezas naturales, la mayoría de los países con dichos recursos, fallan en utilizar las ganancias procedentes de sus ventas, para beneficiar a la economía nacional y a los ciudadanos (Lynn Karl, 2004; 1997). Al reconocer la variedad de dificultades relacionadas a la extracción de recursos a escala global, se han realizado una serie de teorías y propuestas por investigadores y organizaciones internacionales, con el objetivo de aplacar la maldición de los recursos. A nivel local, las empresas de petróleo y minería, han comenzado a perfilar su responsabilidad social corporativa (RSC), respaldando proyectos locales para el desarrollo de infraestructuras, de educación, salud y desarrollo de servicios. A nivel macro, las propuestas ahora incluyen la estabilización de fondos de “commodities” que pueden suavizar la volatilidad de los precios, además de incentivar más apertura económica, y políticas externas sofisticadas de cambio, con el fin de mitigar los efectos de la “Enfermedad Holandesa”.²⁶ Asimismo, fomentar inversiones efectivas en recursos humanos, especialmente en lo que se refiere a educación y desarrollo de habilidades, así como mayor transparencia en las políticas tributarias (Glyfason, 2002). También ha sido ampliamente aceptado el hecho de que los resultados exitosos de estas políticas son altamente dependientes de la capacidad de las instituciones estatales y de los niveles altos de gobernabilidad y transparencia (Mehlum, Moene & Torvik, 2006; Robinson, Torvik & Verdier, 2006; Hodler 2006). En cuanto a las teorías disponibles enfocadas a la importancia de la formación de instituciones, el trabajo de Collier &

26 Basado en las experiencias de los Países Bajos sobre la tesis de la “dutch disease” (enfermedad holandesa), que sostiene que un incremento en los ingresos provenientes de los recursos naturales van a eliminar los incentivos para la industrialización y la consecuente diversificación de la economía nacional.

Hoeffler's (1998) "*greed vs grievance thesis*" (*la tesis de la avaricia vs. quejas*), ha tenido mayor impacto en el diseño de políticas internacionales. Según Collier & Hoeffler, los análisis estadísticos a gran escala de la ecología política de estos conflictos, revelan que no solamente son guiados por "fuertes discursos de quejas sino por una fuerza silenciosa de avaricia". Por ejemplo, los caudillos y las fuerzas rebeldes están impulsadas por las oportunidades de una renta de recursos provenientes de las rentas-botines, como medios de sobrevivencia y de perpetuación de la "economía de guerra" (1998: 101). En gran medida, con esta tesis como un respaldo "científico" se ha otorgado apoyo internacional a una serie de campañas respaldadas por ONGs y gobiernos, como la "Extractive Industries Transparency Initiative- ITIE" (Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas), el "Norwegian Oil for Development Programme" (Programa Noruego de Petróleo para el Desarrollo), y la campaña "Publish What You Pay" (Publique lo que paga), que tiene el objetivo de destacar el valor de los beneficios de las instituciones gubernamentales estables, junto con una transparencia de presupuestos y modos de rendición de cuentas (accountability).

Habiendo reconocido la importancia de las políticas gubernamentales, recientemente se ha conducido una serie de estudios que analizan empíricamente las fallas de los estados para tomar medidas que podrían cambiar la abundancia de recursos de una desventaja a una ventaja. Las observaciones de algunos de estos estudios establecen un vínculo directo entre la violencia del petróleo y la violencia política (Lynn Karl, 1997, 2004; Stern, 2005; Klevenan, 2004; Collier, 2003:60). No obstante, mientras cada una de estas teorías tiene sus propias fortalezas en poner atención a las diferentes dinámicas y problemas en relación a la gobernabilidad, algunos economistas y científicos políticos también reconocieron que tienen debilidades severas debido a sus limitaciones en cuanto a hallazgos cuantitativos, así como la falta de testeo y la escasez de estudios cualitativos. Según Ross (1999) "*La ausencia de pruebas cuidadosas ha tenido dos grandes consecuencias: los académicos no han podido producir un cuerpo acumulativo de conocimiento sobre políticas fallidas de los exportadores de recursos. Aparentemente sin la necesidad de ubicar sus teorías en alguna forma "testable" o verificable, sus argumentos frecuentemente se quedan sin elementos específicos, con variables nebulosas, dominios públicos ambiguos de*

casos relevantes, y mecanismos causales confusos". Incluso, una reseña reciente sobre la bibliografía del Instituto de Desarrollo Internacional (IDS) Inglaterra, plantea que hasta el presente los investigadores han sido demasiado reduccionistas porque se han intentado explicar el desempeño del desarrollo solamente en términos del tamaño y la naturaleza de los patrimonios de los recursos naturales de los países (Rosser, 2006). Como consecuencia de esto, están emergiendo consensos alternativos para que diversas variables políticas y sociales sean intermediarias en la relación entre la riqueza de los recursos naturales y los resultados del desarrollo (Rosser, 2006: 3). Omeje (2008) y Stevens & Dietche (2007) plantean con claridad que un elemento unificador clave es el proceso y el impacto contemporáneo de las historias políticas y de las historias sobrepuestas. El presente artículo busca contribuir a este consenso alternativo.

Algunos estudios cualitativos anteriores, realizados por antropólogos políticos y geógrafos sociales, han demostrado con solidez el valor de los enfoques de la economía política para comprender las historias y las dinámicas de los países ricos en recursos, como por ejemplo, la formación de identidades en torno a los recursos naturales y la operación de los sistemas de patronazgo (Coronil, 1997; Zalik & Watts, 2006; Watts, 2001). De hecho, más allá de las imágenes estáticas de violencia e inestabilidad reveladas por los estudios cuantitativos sobre la maldición de los recursos (Collier and Hoeffler, 1998; Ross, 2001, 1999), los estudios cualitativos han mostrado de manera sensitiva cómo los descubrimientos de petróleo y de riquezas han impactado en los procesos de transformación nacional política y legal en los estados post-coloniales. Además, demuestran cómo dichos impactos están estrechamente ligados a los cambios bruscos en los mercados y a políticas a nivel internacional (Sawyer, 2004; Apter, 2005).

Algunos de estos estudios coinciden con la crítica de Rosser (2006). No obstante, mientras que algunas investigaciones previas han puesto énfasis en las transformaciones de estados y más allá, sostengo que la historia caracterizada arriba nos revela más sobre los procesos relacionados al nivel del Estado y al interior de este. Estoy de acuerdo con los enfoques de economía política que dan luz a los cambios políticos en Bolivia, incluyendo un cuestionamiento de las reglas de la globalización junto con un rechazo

al neoliberalismo. Sin embargo, mi recuento revela una historia más larga y profunda sobre los posiciones y pensamientos dentro del departamento de Tarija. Sobre esta base, sostenemos que existe la necesidad de disgregar los entendimientos de economía política de las políticas de recursos, añadiendo una conciencia de las epistemologías sociales de los recursos, como un complemento a aquellas relacionadas a la soberanía.

Queda claro, de acuerdo a lo explicado en las páginas anteriores, que dentro del departamento de Tarija, las confrontaciones sobre el acceso y los beneficios del recursos de hidrocarburos, se relacionan fuertemente con procesos históricos y sociales. De la misma manera, los conflictos regionales por los recursos, no solamente se relacionan a intereses económicos y materiales, sino también a las ideas sobre la propiedad, etnicidad y clase, los cuales se pronunciaron antes y después del boom de los *megacampos*. Es posible destacar en la dinámica de los recursos en Tarija, la existencia de motivaciones contrastantes y a veces sobrepuestas en torno a la dependencia, los deseos y las cosmologías que empujan los debates y los conflictos. De esta manera, es posible hablar sobre la existencia y operación de diferentes epistemologías de los recursos, o sistemas de saberes. A pesar de que con frecuencia pensamos en los recursos como cosas naturales, el término captura una relación fundamentalmente *social*: la atribución de valores (económico y cultural) por un grupo a los atributos y capacidades que proveen una utilidad funcional a dicho grupo, así como el conflicto con aquellos que no comparten ese entendimiento. Es más, el término convencional “recursos naturales” es un significativo término erróneo tanto desde una perspectiva histórica como filosófica. Las prácticas de explotación, de encuestar, de medir y de experimentar por las cuales los recursos se hacen conocer (“se descubren”), resaltan sus orígenes profundamente sociales. Los recursos pueden ser considerados variadamente como una molestia costosa asociada a la producción de petróleo, contaminante ambiental, o también como un recurso natural valioso, dependiendo del saber, del precio, de las normas sociales y de las expectativas (en cuanto a polución), y la disponibilidad de combustibles alternativos. Al poner énfasis a la naturaleza social de los recursos, estoy sin embargo conciente junto con otros académicos, que es necesario considerar la interrelación entre las relaciones sociales y la

materialidad de los recursos en sí mismos (Bakker & Bridge, 2006). Un ejemplo de esto es el repaso de las ideas de Latour (1993) sobre la aclaración de ambigüedades para argumentar las formas en que la materialidad de los recursos es un producto de la aversión de las cualidades tanto físicas como sociales. Los autores argumentan que al destacar esta comprensión de la materialidad, la implicación de la acción social es acentuada, ya sea en el mundo de las cosas, cuerpos, redes o de las relaciones socio-ecológicas. Por lo tanto, para discutir sobre la materialidad, entonces hay que involucrarse con preguntas metafísicas de ontología, agencia e intencionalidad, además de reconocer que sus revelaciones otorgan evidencias que no son niveles (sustratos) que permiten variadamente o limitan la acción social, sino que son en sí mismos productos históricos materiales, así como prácticas representativas y simbólicas (ibid: 20). Aparentemente, repasando trabajos anteriores antropológicos sobre la “vida social de las cosas”²⁷, Sawyer (2009) de manera similar, arguye que la lucha por los recursos es simultáneamente material y simbólica, en cuanto a la interacción que rehace (y contiene) la naturaleza, la nación y la ciudadanía.

Volviendo a Tarija, estas ideas son importantes. Revelan que las confrontaciones locales en relación a la autonomía, son tanto una revelación de relaciones epistemológicas, como de intereses materiales. Así mismo, es posible afirmar que dichas ideas son una indicación sobre la posibilidad de diversificar y expandir los esfuerzos recientes de las ciencias sociales para repensar el significado de la soberanía en torno a los asuntos de los recursos (naturales). Durante los últimos años, el estudio de Agamben (1998) sobre la historia de la soberanía ha generado una serie de reflexiones interesantes que replantean la historicidad de los trabajos previos de Foucault sobre el poder y la mentalidad de gobernar (en inglés *governmentality*). La propuesta de Blom Hansen & Stepputat (2006) en relación al abandono de la soberanía como una fuente de poder y de orden de facto, solamente expresada en la ley o en términos de ideas fijas sobre una calidad de gobierno legítimo parece sobre todo relevante aquí. Alejándonos de la fuerza del control estatal, dichos autores ven a la soberanía como una forma siempre tentativa y

27 Ver Appadurai, 1986; Miller, 1987; 1998; Graves– Brown, 2000.

emergente de autoridad basada en la violencia, que actúa y es diseñada para generar lealtad, miedo y una legitimidad que opera en diferentes niveles: desde el barrio, hasta la cumbre del Estado y más allá (2006: 297). Más allá, Blom Hansen & Stepputat argumentan que la soberanía es siempre un ideal inalcanzable, y que ha sido particularmente tenue en muchas sociedades postcoloniales, donde el poder soberano ha sido distribuido históricamente entre varias formas de autoridad local. A través de esta posición, destacan que las configuraciones históricamente complejas y de soberanía que están frecuentemente irresueltas, han persistido en muchas sociedades postcoloniales, incluyendo América Latina, y han provocado el surgimiento de una serie de soberanías informales (2006: 305). De hecho, el mando y los despotismos locales de estas fuerzas, frecuentemente estructuran las vidas de gente común y corriente de manera más profunda y efectiva que la mirada lejana y de panóptico estatal. Esto parece particularmente relevante como una base teórica para las dinámicas en Tarija, donde la autonomía y la consiguiente lucha por los recursos puede ser interpretada como expresiones de una inconclusa soberanía, y el resurgimiento y la creación de contra-narrativas en torno a la soberanía que compiten en un período de cambio y de incertidumbre. En este caso, la soberanía también podría ser propuesta como una metáfora para el poder, racionalidad política y amenaza de violencia que sobrepone distintas epistemologías de recursos.

Conclusiones: Sobre maldiciones y demonios

El reconocimiento de la complejidad histórica y social en contextos como el de Tarija-Bolivia, requiere de interpretaciones que van más allá de las teorías actuales sobre la maldición de los recursos. Mientras que soluciones tecnócratas como la diversificación de la economía, respaldo a instituciones y gobernabilidad transparente pueden ser asuntos importantes a nivel del Estado-nación, el reconocimiento de la existencia de la profundidad y de la persistencia de las diferentes epistemologías de los recursos y de las soberanías informales, deja en claro la necesidad de recurrir a otras interpretaciones, antes de que se pueda consolidar el desarrollo y la paz. De

hecho, los acontecimientos surgidos a partir de distintas epistemologías y soberanías en diferentes contextos, revelan la necesidad de desarrollar soluciones particulares hechas a la medida, para cada medio relacionado a los recursos naturales, donde éste sea entendido como una construcción social y física. Acá hacemos alusión a trabajos antropológicos anteriores (Scott, 1999), que destacan la larga lista de proyectos de desarrollo a gran escala que han fallado, al ser utilizados por gobiernos centrales para imponer legibilidad en sus sujetos y en el ámbito local. Tal como ocurre con otros esquemas para mejorar la condición humana, la gestión de recursos tiene que tomar en cuenta las condiciones locales, con un fin de diseñar soluciones apropiadas. Tal como lo plantea Rosser, “solo al explorar más allá las dinámicas que revelan el desempeño de desarrollo de los países con abundantes recursos, seremos probablemente capaces de desentrañar niveles potenciales que podrían ser empleados para determinar las políticas requeridas, y provocar los cambios de conducta, institucionales o sociales” (Rosser, 2006: 26). Para encontrar soluciones de largo plazo a los conflictos relacionados a los recursos, es importante argumental sobre la necesidad de volver a unas preguntas básicas en relación al poder. Junto con ellas, a las ideas de participación donde se permita que las conclusiones sobre estos procesos se alimenten del estudio y del conflicto de epistemologías y nociones de soberanía, a través de conversaciones entre diferentes actores.

Bibliografía

- AGAMBEN, G.
1998 *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- APTER, A.
2005 *The Pan African Nation: Oil and the Spectacle of Culture in Nigeria*. University of Chicago Press.
- BAKKER, K., y BRIDGE, G.
2006 “Material worlds? Resource geographies and the ‘matter of nature’ Progress”, in *Human Geography* 30: 5 pp5-27
-

- BEBBINGTON, D.; y BEBBINGTON, A.
 2009 "Anatomy of a regional conflict: Tarija and resource grievances in Morales' Bolivia". Forthcoming in *Latin American Perspectives*.
- BLOM HANSEN, T., y STEPPUTAT, F.
 2006 "Sovereignty Revisited". In *Annual Review of Anthropology* 35: 295-315.
- BOURDIEU, P.
 1997 *Pascalian meditations*. Stanford University Press.
- COLLIER, P. et al
 2003 *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*. Washington: World Bank/Oxford University Press.
- COLLIER, P., y HOEFFLER, A.
 1998 "On economic causes of civil war". In *Oxford Economic Papers* 50, 563-73 Available online at: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/cw-cause.pdf>
- CORONIL, F.
 1997 *The Magical State: Nature, Money and Modernity in Venezuela*. University of Chicago Press.
- GLYFASON, T.
 2002 "Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatments and Cures", in *The Paradox of Plenty: The Management of Oil Wealth*. Report 12/02 Econ. Centre for Economic Policy.
- HARDT, M. y NEGRI, A.
 2000 *Empire*. Harvard University Press: Cambridge MA.
- HINDERY, D.
 2004 "Social and Environmental Impacts of World Bank/IMF-funded Economic Restructuring in Bolivia: An analysis of Enron and Shell's hydrocarbon projects". *Singapore Journal of Tropical Geography*, 281-303.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)
 2006 Características Sociodemográficas de la Población, La Paz-Bolivia.
 2001 Características Sociodemográficas de la Población, La Paz-Bolivia.

KLEVEMAN, K.

2003 *The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia*. Atlantic Books: London.

LATOURE, B.

1993 *We have never been modern*. Harvard University Press.

LIZÁRRAGA, A., Y VACAFLORES RIVERO, C.

2007 *Cambio y Poder en Tarija: La emergencia de la lucha campesina*. PIEB, JAINA, Plural: La Paz

LYNN KARL, T.

2004 "Oil led Development: Social, Economic and Political Consequences". *Encyclopedia of Energy* vol. IV. New York: Elsevier.

1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.

MCNEISH, J.

2006 "Stones on the Road: The Politics of Participation and the Generation of Crisis in Bolivia". *Bulletin of Latin American Research* 25:2. Pages 220-240.

MINISTERIO DE GOBIERNO, Bolivia

2007 *Constitución Política de Estado Boliviano*. Oruro: Bolivia.

MEHLUM, H; MOENE, K. y TORVICK, R.

2006 "Institutions and the Resource Curse". *The Economic Journal*. 116 January. Pgs 1-20.

OMEJE

2008 *Extractive Economies and Conflicts in the Global South: Multi-Regional Perspectives on Rentier Politics*. Ashgate Publishing.

PERREAULT, T.

2008 *Natural Gas, Indigenous Mobilization and the Bolivian State*. Geneva: UNRISD.

PNUD

2003 *Informe de Desarrollo Humano de Tarija*. Plural: La Paz

PREFECTURA DE TARIJA

2009 *Tarija Cambia, la gente vive mejor: Informe a 3 años de gestión*. Tarija.

- PRESTON, D., MACKLIN, M., y WARBURTON, J.
1997 "Fewer People, Less Erosion: The 20th Century in Southern Bolivia". *The Geographical Journal* Vol 163. No2. Pp198-205.
- ROBINSON, J.A; TORVIK, R & VERDIER, T.
2006 Political Foundations of the Resource Curse. *Journal of Development Economics*. 79 447– 468
- ROSS M. L.
1999 "The Political Economy of the Resource Curse". *World Politics*. 51.2. Pgs 297-322
- ROSSER, A.
2006 *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. IDS Working Paper No. 268
- SAWYER, S.
2009 "Empire/Multitude-State/Civil Society: Rethinking Topographies of Power through Transnational Connectivity in Ecuador and Beyond". In Fischer, E (ed) *Indigenous Peoples, Civil Society and the Neoliberal State in Latin America*. Berghan Books: New York & Oxford.
- 2004 *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Duke University Press.
- SCOTT, J.
1999 *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press
- SCHEPER-HUGHES, N., y BOURGOIS, P.
2004 *Violence in War and Peace: An Anthology*. Blackwell Publishing: Malden and Oxford.
- STERN, A.
Who Won the Oil Wars: Why governments wage war for oil rights. Conspiracy Books: London.
- STEVENS, P. & DIETSCHE, E.
2007 Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible ways forward. *Energy Policy* 36. pp56-65.
- WANDERLEY, F.
2008 "Beyond Gas: Between the Narrow-Based and Broad-Based

Economy”. In J. Crabtree, & L. Whitehead, *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present* (pp. 194-211). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

WATTS, M.

2001 “Petro-Violence: Community, Extraction, and Political Ecology of a Mythic Commodity. *In Violent Environments*, edited by N.L. Peluso and M. Watts. Ithaca: Cornell University Press. Pp. 189-212.

ZALIK & WATTS

2006 “Imperial Oil: Petroleum Politics in the Nigerian Delta and the New Scramble for Africa”. *Socialist Review*. April

Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera

*Mauricio Medinaceli**
*Leila Mokrani***

Resumen

El presente trabajo es una aproximación al estudio de dos instrumentos de protección social en actual aplicación –el Bonosol (ahora Renta Dignidad) y el Bono Juancito Pinto– que tiene como elemento común el constituirse en transferencias monetarias directas que son financiadas a través de la renta generada por la explotación de hidrocarburos. En este sentido, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿Estas contribuciones incorporan en su estructuración mecanismos idóneos para llegar a la población objetivo y para la consecución de resultados que se esperan de su aplicación?, y ¿Cuál es el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de este tipo de bonos, tomando en cuenta que su financiamiento depende, casi directamente, de los precios del petróleo?.

Abstract

This paper aims to give an approximation to the study of two social protection instruments which are currently implemented: the Bonosol (now Renta Dignidad), and the Bono Juancito Pinto. As a common element, both are direct monetary transfers which are funded through the revenues of hydrocarbon exploitation. In this sense, the following questions are to be answered: as part of the structuring process, do these contributions include suitable mechanisms to reach the target population, and for the achievement of the expected results of their application?. Which is the impact of the type of bonuses on income distribution and on poverty, taking into consideration that their funding depends almost directly on oil prices?

* Economista graduado de la Universidad Católica Boliviana, obtuvo su maestría en el Programa ILADES/Georgetown University, en Santiago de Chile. Realizó estudios de postgrado en México y Alemania. Fue Ministro de Hidrocarburos en Bolivia (2005-2006) y actualmente

Introducción

La creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) –inserta en la nueva Ley sectorial de 2005– conjugada a una continua y significativa tendencia alcista de la cotización internacional del petróleo y al incremento de la demanda de gas boliviano por parte de Brasil, se tradujo en casi la cuadruplicación de la recaudación fiscal, vía gravámenes directos a la producción, en la gestión 2008 respecto a la del 2004.

Este escenario sin precedentes en la historia sectorial, si bien alentador, motiva en paralelo una preocupación generalizada en la ciudadanía respecto a cuáles son las mejores vías para el uso de estos recursos y, en particular, a los mecanismos que deben ser adoptados para garantizar impacto en los indicadores de desarrollo económico y social.

Este tema, objeto primordial de la política pública, ha vuelto a colocarse en el centro del debate nacional, generando amplias y variadas propuestas que van desde el financiamiento de proyectos de industrialización y diversificación productiva, pasando por posiciones que alertan sobre la necesidad de generar mecanismos de estabilización o anticíclicos, hasta aquellas que recomiendan una distribución universal mediante asignaciones per cápita de la renta, entre otras.

Por otro lado, si bien el Gobierno reconoce formalmente en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, la necesidad de implementar políticas de protección social y desarrollo integral a través de medidas tanto estructurales como de acción inmediata, han sido éstas últimas las privilegiadas en el accionar gubernamental. En este marco, se ha ampliado la base de transferencias directas, principalmente mediante los siguientes mecanismos: 1) El ajuste de la renta universal a la vejez

trabaja como coordinador de hidrocarburos en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Quito-Ecuador.

** Economista, graduada en la Universidad Autónoma Metropolitana de México. Cursó una maestría en Gestión Pública y programas de postgrado internacional en gestión económica en el sector de hidrocarburos. Docente-investigadora del CIDES-UMSA. Este trabajo fue producido en el marco del Proyecto “Sociedades Inflamables: el caso boliviano”, llevado a cabo por el CIDES-UMSA, en convenio con la Universidad de Bergen, Noruega.

“Bonosol”, ahora denominada “Renta Dignidad”; 2) el “Bono Juancito Pinto” (desde el año 2006) dirigido a niños que cursan la educación primaria; 3) el “Bono Juana Azurduy” (desde el año 2009) en beneficio de mujeres embarazadas sin seguro social, pagadero en cada control médico hasta que el niño cumpla 2 años; 4) una Asignación a los Excombatientes de la Guerra del Chaco; y 5) un bono transitorio a favor de los Funcionarios Públicos para la gestión 2009.

En este contexto, el presente trabajo es una aproximación al estudio de los dos primeros instrumentos, que tiene como elemento común su financiamiento a través de la renta generada por la explotación de hidrocarburos. Se busca, en este entendido, responder a las siguientes preguntas: ¿Estas contribuciones incorporan en su estructuración mecanismos idóneos para llegar a la población objetivo y para la consecución de resultados que se esperan de su aplicación?, y ¿Cuál es el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de este tipo de bonos, tomando en cuenta que su financiamiento depende, casi directamente, de los precios del petróleo?

En este documento se intenta una respuesta a estas preguntas, a partir de un análisis cualitativo basado en el marco conceptual que se presenta en la primera parte y en un estudio cuantitativo que se apoya en la información contenida en las Encuestas de Hogares que anualmente realiza el INE bajo el programa MECOVI y un modelo de simulación.

Hacemos notar, finalmente, que si bien no es objeto del presente estudio evaluar las políticas de carácter estructural que persigan objetivos más amplios de desarrollo económico y social, este tema y aquellos relacionados con las fuentes de financiación de estas contribuciones directas serán abordados tangencialmente, como parte de la evaluación que se propone y de las conclusiones que de ésta emerjan.

Marco conceptual y evidencias empíricas

Transferencias directas

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), surgen a partir de los años noventa como un novedoso instrumento de política de protección social y de redistribución del ingreso. Este nuevo enfoque aparece en la

segunda mitad del siglo XX como alternativa a programas aplicados en los países en vías de desarrollo, que basaron su estrategia, básicamente, en la dotación de subsidios en alimentos a estratos pobres de la sociedad, con resultados dispares y escaso impacto en indicadores de bienestar social.

Desde una perspectiva conceptual, las TMC buscan, a través de la entrega de montos en efectivo a poblaciones objetivo y condicionados al cumplimiento de requisitos establecidos en los programas (ej.: matrícula escolar), incrementar la inversión en capital humano de largo plazo. Según la CEPAL (2002), estos programas se sustentan en la premisa de que el ciclo de perpetuación intergeneracional de pobreza está relacionado a la escasa inversión en capital humano y que, en este marco, el sistema de condicionamiento a las transferencias se constituiría en un incentivo efectivo para su concreción en hogares estructuralmente pobres o cercanos a la línea de pobreza.

Asimismo, el condicionamiento de las transferencias –a diferencia de iniciativas tradicionales– otorgaría a la política pública la cualidad de programa de reducción de pobreza y de promoción de oportunidades, y no simplemente asistencialistas. Así, se estaría frente a “una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios”, en un proceso donde el primero es un socio y el segundo receptor corresponsable. Este mecanismo requeriría como condición para su aplicación efectiva que: 1) la inversión privada en capital humano entre los pobres sea sub-óptima desde un punto de vista social; 2) la redistribución sea políticamente viable sólo si está condicionada al “buen comportamiento” (Fiszbein y Schady, 2009); y 3) exista disponibilidad de recursos sostenibles para su financiación.

En el caso concreto de las transferencias dirigidas a desalentar la deserción escolar¹, las TMC tendrían un “efecto de agregación y sustitución del ingreso, que reforzarían su impacto” (Villatoro, 2005). En este línea, Skoufias y Parker (2005) sugieren que el efecto ingreso de la transferencia adquiere relevancia para lograr incidencia en las políticas públicas de acceso

1 Este es uno de los problemas centrales en América Latina que registra porción elevada de niños, niñas y adolescentes que abandonan tempranamente el sistema escolar sin alcanzar los niveles mínimos de destrezas y conocimientos necesarios para integrarse a la sociedad (CEPAL, 2002).

universal a la educación, toda vez que la asistencia escolar y el trabajo infantil son sustitutos entre sí. Sin embargo, para procurar efectividad será necesario:

- Un criterio de “maximización de la utilidad” presupuestaria, de modo tal que las asignaciones tengan un nivel mínimo que se traduzca en incentivo real para asistir a la escuela (ej. valor del salario de mercado al trabajo infantil).
- Evaluar las externalidades a nivel agregado, positivas (ej. si los programas permiten atenuar grados de delincuencia) o negativas (ej. desincentivo a buscar vías productivas alternativas para la superación de la pobreza u oferta de servicios que no pueda adaptarse a crecientes niveles de demanda) de cada programa y, en particular, atendiendo las especificidades de la problemática socio-económica de cada entorno.

Ahora bien, en este punto conviene referirse a las limitaciones de este instrumento, o más propiamente establecer qué resultados pueden o no esperarse con la aplicación de las TMC. En este sentido, resulta evidente que este instrumento debe ser entendido como complementario a un sistema más amplio de políticas estructurales en el ámbito social y económico y que por sí sólo no puede suplir los requerimientos de un sistema de protección completo.

En el marco de los programas de protección social, si bien las TMC pueden tener impacto sobre objetivos tales como la pobreza por consumo, reducción del trabajo infantil y la utilización de servicios que en ausencia de intervención no serían tomados, no son, desde otro ángulo, el mejor mecanismo para atenuar el riesgo social en ciertos grupos con necesidades especiales o en situaciones coyunturales de crisis económica. En estos casos, serían más convenientes sistemas de pensiones sociales no contributivas o programas de asistencia laboral y transitorios de empleo, respectivamente (Fiszbein y Schady, 2009).

Desde la mirada de políticas más estructurales, se ha señalado como limitantes importantes –cuando menos a partir de la evaluación empírica de primera generación de estos instrumentos– que las TMC no garantizan necesariamente resultados finales en términos de indicadores de calidad y

“la no consideración del eslabón empleo en la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza” (Villatoro, 2005). La CEPAL destaca en este sentido que, estando las elecciones y preferencias de los individuos influidas por factores culturales y psicosociales, y siendo que el impacto en la mejora del capital humano depende también de variables tales como la calidad en la oferta de servicios, la rentabilidad de la educación y el desempleo, no se puede esperar que el incremento de ingresos vía transferencias actúe como instrumento exclusivo para el logro de objetivos de política social.

En esta línea, resulta ilustrativo referirse a Duryea y Pagés (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002), quienes señalan a los bajos niveles educativos en la región como el principal obstáculo para lograr una mayor productividad del trabajo y, consecuentemente, mayores indicadores de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, premisa que estaría sustentada en la evidencia empírica, a nivel microeconómico, de retornos en educación positivos y significantes.²

Según estas autoras, América Latina no sólo muestra un rezago respecto a países desarrollados en los años de educación promedio, sino también en los niveles generales en calidad de la educación que, además, reflejan inequidad según el nivel de ingreso, residencia y pertenencia étnica y racial. En este marco, se señala que para evitar la perpetuación del ciclo intergeneracional de pobreza, será necesario enfocarse en varios ámbitos: a) mayor gasto en educación per cápita, cualificación y remuneración adecuada de docentes, y en la generación de sistemas de monitoreo, reclutamiento y accountability, y b) atenuar el déficit en productividad generando ambiente propicio para la actividad económica (relaciones laborales y regulación, desarrollo financiero, transferencia e innovación tecnológica, infraestructura física y social) y el fortalecimiento institucional.

Complementando este marco y principalmente tomando en cuenta las especificidades del caso boliviano, resulta importante considerar otras posiciones y estudios referidos a la importancia de introducir la problemática de la escasa movilidad social como uno de los factores relevantes para

2 En la literatura económica no existe igual acuerdo con relación a la contribución de la educación a los niveles de ingresos per cápita y el crecimiento económico.

la explicación de las condiciones de pobreza y el bajo nivel de crecimiento económico (Andersen, 2003). Según esta argumentación, la desigualdad en el ingreso no es una variable exclusiva para explicar una determinada situación social. En casos donde esta desigualdad se conjuga con bajos niveles de movilidad social, se genera un desincentivo para incrementar el esfuerzo de inversión en educación y trabajo, toda vez que el cambio en la situación de las personas no estaría fuertemente condicionada a estas variables. Bajo este escenario, será probable que el crecimiento a largo plazo se vea restringido por la ineficiente utilización del capital humano.

En este entendido, si bien los incentivos vía TMC jugarían un rol importante y deberían tener como población objetivo niños desde temprana edad hasta adolescentes, será necesario también un sistema educativo público de alta calidad, estándares en infraestructura y préstamos favorables para la educación técnica y superior. Se alerta, paralelamente, que estas políticas de movilidad social sólo tendrán efecto en el crecimiento económico si las actividades productivas generan tasas de retorno al talento mayores a aquellas improductivas o de carácter rentista. En caso contrario, no se sentarían las bases para el logro de cambios estructurales hacia el desarrollo.

Para finalizar esta sección, conviene destacar que a pesar de que las TMC tienen un ámbito acotado de accionar y un efecto modesto en los indicadores de distribución agregados del ingreso, esto no desvirtúa “su alta eficacia potencial en cuanto al alivio de las situaciones más extremas de pobreza, ya que suelen ser las herramientas más útiles para elevar el nivel de vida de la población carente” (CEPAL, 2002). Si bien no existe aún evidencia empírica de que contribuyan a quebrar el círculo de reproducción de pobreza a largo plazo, sí ha sido probada su eficacia y resultados de impacto en la reducción de índices de pobreza a corto plazo y en el incremento de usos de servicios de salud y educación. Además –según destacan Fiszbein y Schady– los éxitos logrados con el modelo básico de los programas de TMC, estarían impulsando a los países a abordar desafíos de segunda y tercera generación, entre los que se incluyen la posibilidad de iniciativas para mejorar la oferta de servicios y el desempeño de los beneficiarios.

Experiencia internacional

La aplicación de las TMC, tanto a nivel mundial como regional, ha mostrado un importante grado de expansión desde su aplicación inicial en la década de los noventa y fue el instrumento privilegiado para focalizar esfuerzos en el cumplimiento de metas de reducción de la pobreza, asumidas por los gobiernos mediante la Declaración del Milenio.³

En el presente acápite, haremos una breve aproximación a dos experiencias de la región –El Programa Progresá en México y Programa *Bolsa Escola* de Brasil– ampliamente evaluadas por expertos⁴ en la materia. Este abordaje tiene el propósito de ilustrar las lecciones que de ellas se desprenden y recoger recomendaciones y criterios para la estructuración de estos instrumentos.

Características principales

Programa Progresá (Oportunidades)

El Programa Progresá nace en 1997 como una iniciativa del gobierno federal mexicano, con el mandato de brindar protección social y acrecentar la inversión en capital humano en los estratos más pobres de la sociedad y focaliza sus esfuerzos en el área rural. En 2001, esta iniciativa –rebautizada como “Programa Oportunidades”– amplía su cobertura incorporando a poblaciones objetivas de las zonas urbanas.

Una de las características principales del Programa es su enfoque integrado (incorpora componentes en la áreas de educación, salud y nutrición), que se funda en el principio de que “acciones simultáneas en las principales

3 Declaración mediante la cual los gobernantes asumen el compromiso de adherirse al cumplimiento de nuevas metas de desarrollo. Esta declaración fue adoptada en reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Cumbre del Milenio) realizada en Nueva York el año 2000.

4 Fuentes: CEPAL, PSAL-2002; Villatoro, Revista CEPAL No 86 – 2005; Fiszbein y Schady, Banco Mundial, 2009 y Skoufias, "Impacts on the welfare of rural households in Mexico", Ed. IFPRI-2005.

dimensiones del capital humano redundan en mayores beneficios o retornos sociales que aquellos que se obtienen de su aplicación en forma aislada” (CEPAL, 2002).

A continuación se presenta un esquema explicativo del Programa.

Descripción del programa oportunidades (PROGRESA)

	Instrumento	Características	Población Objetivo	Condicionante	Datos adicionales
COMPONENTE EDUCACIÓN	Transferencia monetaria directa a las madre de familia de los beneficiarios	Montos de Transferencias: a) función de ingreso adicional que potencialmente sería aportado mediante el trabajo infantil en la familia b) Progresivos: Se incrementan en función de la edad , en ciclo secundario y son mayores para niñas	Niños menores a 18 años de edad y matriculados entre el primer año y tercero de secundaria (Seleccionadas)	Asistencia clases, regular y comprobada en una tasa mensual no menor al 85%. + la exigidas en los componentes salud y nutrición	Entrega de recursos adicionales a las escuelas donde el programa está en aplicación, para compensar externalidades negativas por incremento en la demanda
COMP. SALUD	Atención en salud Primaria	Servicios prestados por Centros de la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano de Seguro Social	Todos los miembros de la familia (Seleccionada)	Visitas periódicas a los centros de salud (según plan y cronograma) + programas de entrenamiento	
COMPONENTE NUTRICIÓN	Transferencia monetaria y entregas en especie	Monto Fijo de Transferencia, ajustado por inflación y dotación de suplementos alimentarios	Transferencia fija para mejorar consumo de alimentos y dotación de suplementos para niños y niñas de 4 meses a 2 años, lactantes y mujeres que amamantan (en familias seleccionadas)	Visitas periódicas a los centros de salud + programas de entrenamiento	En caso de detectarse mal nutrición o riesgo de desnutrición, la entrega de suplementos alimenticios se hace extensible a niños y niñas de 2 a 5 años
Criterio de elegibilidad					
*	Selección Geográfica con base a un índice de marginalidad construido con datos censales. Dentro el área geográfica las familias elegibles son determinadas mediante un censo que abarca a todos los hogares. La familias beneficiarias serán seleccionadas a través de un proceso que involucra a la comunidad mediante la realización de Asambleas				
Alcance en cobertura de hogares					
*	En sus inicios el Programa llegó a aproximadamente 300, 000 hogares y hoy en día abarca a alrededor de 5,000,000 de familias beneficiarias				
Interacción					
*	El Programa Oportunidades (Progresa) forma parte de una estrategia más amplia para el alivio a la pobreza en México, entre los que se incluyen el Programa de Empleo Temporal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal.				

Elaborado con base a información de: CEPAL, PSAL-2002; Villatoro, Revista CEPAL No 86 - 2005; Fiszbein y Schady, Banco Mundial -2009 y; Skoufias, " Impacts on the welfare of rural households in Mexico", Ed. IFPRI-2005

Programa Bolsa Escola

Este Programa nace como una iniciativa de Gobierno Estadual de Campinas en 1995, dirigida al otorgamiento de becas escolares y que será rápidamente replicada en otros Estados. En el año 2003 –en el marco de una nueva estrategia de lucha contra la pobreza– estas iniciativas pasan a depender de un programa federal “Bolsa Familia” que centraliza todo el sistema de transferencias directas de Brasil.

El Programa *Bolsa Escola* tiene por objetivo extender la permanencia de niños y niñas en la escuela durante los niveles de primaria y secundaria, y reducir el trabajo infantil a través de la implementación del instrumento de asignación que se describe en el cuadro siguiente.

Descripción del programa de becas escolares “Bolsa Escola”

	Instrumento	Características	Población objetivo	Condicionante
COMPONENTE EDUCACIÓN	Transferencia monetaria directa a las madres de familia de los beneficiarios o - en su ausencia o impedimento - a un responsable legal acreditado	Montos de Transferencias fijos y hasta un máximo de tres hijos. Los montos son variables según municipios. El beneficio es otorgado por un período de tres años, al término de este período los beneficiarios pueden ser reincorporados previa reevaluación de su situación socio económica. Nota: a diferencia del caso mexicano, este programa no introduce en la determinación de montos a transferir, variables tales como edad, número o género; ni incorpora criterios de progresividad respecto al nivel de escolaridad	Niños de 6 a 15 años de edad y matriculados en niveles educativos de primaria o secundaria y cuyas familias cuenten con ingresos mensuales per cápita inferiores a un monto referencial establecido (familias seleccionadas)	Asistencia a clases como mínimo en un 85% de la jornada escolar en el mes.
Criterio de elegibilidad				
*	Para facilitar la focalización, el gobierno cuenta con un catastro nacional de familias beneficiarias de programas federales. El proceso de selección involucra el levamiento de datos a nivel municipal, la selección de familias elegibles es realizada por una entidad del gobierno federal y la elección final se efectúa a nivel local con la participación del Consejo de Control Social, que integra a representantes de la sociedad civil.			
Alcance en cobertura de hogares				
*	En programa Bolsa Familia, dentro del que se incluye este programa, actualmente tiene una cobertura de aproximadamente 11,000,000 de familias.			
Articulación				
*	Existen otros programas dentro del programa Bolsa Familia que incluyen componentes de salud. Existe un programa paralelo: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI, Intregrado hoy al Programa Alborada), que tiene por objeto erradicar las peores modalidades de trabajo infantil. Además de condicionantes similares al de la Bolsa Escola, el PETI, introdujo un mecanismo adicional que parece dar más garantías para la reducción del trabajo infantil: La Asistencia al Subprograma Jornada Ampliada que desarrolla actividades después de la hora de clase. El PETI incorpora además un componente psicosocial. Los beneficiarios del PETI no pueden participar en el Programa Bolsa Escola.			

Elaborado con base a información de: CEPAL, PSAL-2002; Villatoro, Revista CEPAL No 86 - 2005; Fiszbein y Schady, Banco Mundial -2009.

Principales resultados de la evaluación

Conforme a las fuentes consultadas (ver nota de pie de pág. No 4), existiría una posición consistente respecto a los siguientes resultados generales de los programas antes descritos:

- Eficacia para el incremento en la matriculación escolar e impacto positivo en la asistencia escolar de corto plazo; sin embargo, no muestran resultados concluyentes en términos de mejores indicadores de calidad en la educación (nivel de aprendizaje).
- Con relación al tema de permanencia escolar, el diseño de incentivos del Programa Progreso de México parece indicar un mayor potencial para garantizar una permanencia de alumnos durante todo el ciclo escolar. En el caso del Programa *Bolsa Escola*, se ha señalado que la determinación de un umbral de tiempo para la ayuda (3 años) y los criterios de determinación de montos de transferencias (no incorporan criterios de progresividad según la etapa educativa, ni criterios de costo de oportunidad) podrían constituirse en una limitante para garantizar la continuidad en la escuela.
- Impacto positivo en la reducción de la brecha de pobreza a corto plazo. Lo que queda aún por resolver es el potencial de este instrumento para lograr que los beneficiarios pasen el umbral de pobreza y, en el largo plazo, para romper con el ciclo de reproducción de condiciones de pobreza. Para el primer caso, se estima que el éxito de estos programas dependerá de su continuidad, de los montos de transferencias, la cobertura y la adecuada focalización de la población beneficiaria y los objetivos. En el segundo caso, se considera que estos instrumentos pueden actuar como complementarios en una gama más amplia de acciones necesarias y relacionadas con el desempeño mismo de la economía agregada; en todo caso, deberá procurarse la mejora en la calidad de educación y mayores oportunidades de empleo.
- Efectos positivos potenciales en la reducción del trabajo infantil. Sobre este tema, sin embargo, no se presentan pruebas concluyentes. En este entendido, se aclara que la asistencia a los centros educativos no garantiza necesariamente que los niños realicen trabajos en horas extra

escuela. En esta línea es importante anotar –como sugieren los trabajos de Skoufias y Parker– que los sistemas de evaluación inherentes a estos programas no incluyen consideraciones relativas a la distribución de tiempo de los estudiantes y, por tanto, no se puede establecer si el logro de los objetivos del proyecto se está efectuando a expensas del tiempo libre de los niños.

En este caso, es recomendable la aplicación de mecanismos tales como el PETI de Brasil, que incorpora en los condicionamientos a la transferencia la realización de actividades extra clases, y una determinación de montos que se basan en criterios de costo de oportunidad (sí contemplados en el Programa Progres).

- Efectividad en la focalización de la población objetivo. En ambos programas, los beneficios han llegado a las poblaciones con necesidades insatisfechas y en situación de pobreza.

Se destaca, no obstante, que en el caso del Programa *Bolsa Escola* se han evidenciado importantes niveles de no cobertura, que se explican principalmente por la falta de recursos financieros en los municipios más pobres (el programa se financia con recursos locales). Se ha recomendado que el gobierno federal transfiera montos adicionales cuando estos casos se presenten.

En el caso del Programa Progres, si bien tiene alta eficiencia en la selección de beneficiarios en zonas de pobreza extrema, no cuenta con las mismas capacidades de selección en estratos que se encuentran más cercanos a la línea de pobreza. En estos casos, la selección errada de beneficiarios redundaría en insatisfacción de los grupos excluidos del programa y podría gestar divisiones en la comunidad (Rocha, 2003, citado en Revista CEPAL N° 86, 2005).

- Fortaleza en los sistemas de evaluación de impacto aplicados en el Programa Progres. Según señala Villatoro, el Programa Progres cuenta con métodos de evaluación cuantitativos y cualitativos que permiten contrastar las hipótesis básicas de diseño, tales como costo-efectividad e importantes análisis de incidencia. Adicionalmente, se hace notar que “lo que hace que el programa de México sea realmente excepcional son las sucesivas rondas de datos recopilados para evaluar

su impacto, el acceso público a dichos datos y los cientos de trabajos y publicaciones...” (Fiszbein y Schady, 2009).

Recomendaciones para la estructuración de las TMC

La gran gama de evaluaciones empíricas, entre las que se incluyen las descritas en el punto anterior, han permitido generar un proceso de aprendizaje relativo a las fortalezas y debilidades de las TMC como instrumento efectivo para interrumpir el ciclo de perpetuación intergeneracional de pobreza, fundamentalmente en países en vías de desarrollo. Con base a los resultados de evaluaciones de impacto, investigadores dedicados a la temática han identificado como condición necesaria, para la profundización, perfeccionamiento y éxito de estas experiencias, su adecuada estructuración.

A continuación se detallan los elementos básicos que, conforme a las lecciones que se desprenden de la aplicación de primera generación de las TMC, deben ser considerados en el diseño de toda contribución directa.

Financiamiento.-

Considerando que desde una perspectiva conceptual las TMC no pretenden adquirir un carácter asistencialista, sino más bien constituirse en programas efectivos de promoción de oportunidades y de reducción de pobreza a largo plazo, será necesario garantizar como condición *sine qua non* las fuentes de financiamiento y los flujos de efectivo, en los montos y tiempos oportunos que sean exigidos conforme al diseño del programa.

Será requerido, en este entendido, el compromiso serio de los gestores públicos de considerar estas inversiones como prioritarias. Las obligaciones de inversión en capital humano deberán estar garantizadas, adecuadamente programadas y formalizadas en los presupuestos de los gobiernos centrales, intermedios o locales, según corresponda, o de manera concurrente en todos estos niveles, si así estuviese estructurado el programa.⁵

5 Para efectos ilustrativos, referirse a los problemas de “subcobertura” por falta de financiación, detallados anteriormente.

Selección de población objetivo.-

Las transferencias deben llegar exclusivamente y de manera efectiva a las poblaciones objetivo: *familias pobres que subinvierten en capital humano* (Villatoro, 2005). La adecuada focalización de los beneficiarios es, sin duda, una de las tareas más complejas en la estructuración de los programas de TMC, e implica retos similares a los que se enfrenta todo programa de protección social y de políticas redistributivas.

Los métodos son variados y su propiedad depende de las especificidades de cada contexto, sin embargo existen ciertos lineamientos que deben ser atendidos para procurar grados de confiabilidad. Las evaluaciones empíricas sugieren que el método aplicado por Progresá, aún cuando más efectivo en la selección de hogares en extrema pobreza que en los casos de pobreza moderada, se ha constituido en un referente importante de eficacia y con importantes niveles de razonabilidad. (Ver características generales en el esquema resumen presentado en esta sección).

Según el estudio de evaluación de métodos de selección de poblaciones beneficiarias, elaborado por Skoufias, Davis y Behrman, "... se concluyó que el índice de marginación utilizado por Progresá funciona bastante bien cuando se le compara con el modelo para la selección de localidades basado en el consumo. Este modelo ofrece una categorización más precisa de la pobreza, lo que implica que es más probable que la focalización geográfica basada en el índice de marginación tenga mayor tasa de fuga que de subcobertura" (Skoufias, Davis, Behrman, IFPRI, 2000).

Asimismo, en lo que respecta a los costos sociales y comunitarios que se derivan de los procesos de selección (ej. insatisfacción de grupos excluidos), las experiencias estudiadas muestran la importancia de incluir, en las decisiones finales de elección, a organizaciones locales (Asambleas comunitarias y Consejos de Control Social, en las experiencias de México y Brasil, respectivamente) y perfeccionar los mecanismos de su participación en el proceso.

Criterios de condicionalidad.-

Las TMC aplicadas a nivel internacional, han estado principalmente enfocadas a incrementar el uso de servicios por parte de la población objetivo

(ej matriculación a la escuela de niños en edad temprana o como incentivo para evitar deserciones entre el ciclo de primaria y secundaria). Está hoy en discusión la posibilidad de que estos instrumentos incluyan condicionantes relacionadas al logro de resultados, en términos de calidad, en el caso que estos potenciales avances dependan en buena medida de los beneficiarios.

En este ámbito, se considera que el mecanismo adecuado sería el de incluir bonificaciones por desempeño, adicionales al beneficio básico (Fiszbein y Schady, 2009).

Criterios para la determinación de montos de transferencia.-

La determinación de montos de transferencia dependerá del peso relativo que se den a los objetivos del Programa, es decir, si éstos están encaminados a lograr efectos redistributivos, al incremento en la inversión en capital humano, o ambos.

En el primer caso, existe evidencia empírica que a mayor monto de asignación se lograrán mejores efectos en la reducción de la pobreza por consumo o ingreso. Para el caso de la inversión en capital humano, principalmente cuando los objetivos están referidos a obtener una mayor matriculación escolar y la reducción del trabajo infantil, parece más adecuada la aplicación de criterios de costo de oportunidad.

Aquí, la experiencia del Programa Progresá aparece nuevamente como referente. Tal como fuera destacado anteriormente, el principio rector aplicado en México para la determinación de los montos de asignación fue el de establecer un mínimo equivalente al ingreso que la familia dispondría en caso de que el niño beneficiario trabajara (salario de mercado al trabajo infantil). Adicionalmente –a objeto de incentivar la permanencia de los beneficiarios en la escuela– se incluye un criterio de proporcionalidad en función al avance en el ciclo de enseñanza, asignándose paralelamente un monto mayor a las niñas.

Adicionalmente, Villatoro destaca la necesidad de que las transferencias incluyan costos de escolarización (gastos asociados de envío a la escuela) y que sean ajustadas por inflación y establecidas en función del número de niños en el hogar para no generar desincentivos en familias numerosas.

Externalidades.-

Uno de los aspectos centrales en la estructuración de instrumentos de asignación es la evaluación de la externalidades positivas y negativas. Las primeras, por supuesto, serán un argumento mayor para la justificación del programa y merecerán ser incluidas como variables de evaluación y seguimiento.

En el caso de externalidades negativas, el Programa deberá contemplar mecanismos de mitigación y/o compensación. Un aspecto que se presenta típicamente en la aplicación de las TMC, es que éstas actúan favorablemente en la demanda del servicio en un entorno en el que, generalmente, la oferta no tiene capacidad de ajuste o adaptación frente a esta presión adicional. En caso de que el Programa no esté acompañado de compensaciones o no se otorguen mayores asignaciones presupuestarias a los oferentes, se podrían enfrentar resultados negativos en la calidad de la prestación, afectando a todo el sistema de usuarios.

Ahora bien, es importante destacar que el logro de mayores niveles de calidad en los servicios parece no depender exclusivamente de mayores asignaciones presupuestarias. Éste es un tema central de política pública que deberá ser atendido en una dimensión estructural.

Articulación.-

La evaluación de las TMC parece sugerir que los programas que aplican un enfoque integrado –articulando diferentes dimensiones del capital humano– no sólo redundan en mayores retornos sociales que los que son encarados de forma aislada, sino que también permiten una optimización tanto de costos, mayor eficiencia de gestión y planificación y mejores resultados de focalización.

Si bien, como vimos, existen experiencias que han incorporado a la vez la dimensión de salud (incluido el componente nutrición) y educación, el desafío en el diseño de TMC de segunda generación parece ser el de procurar incentivos al rendimiento y una mayor articulación con iniciativas de capacitación e inserción laboral. En todo caso, las TMC son sólo un

instrumento dentro de una amplia gama de políticas. Los cambios estructurales de largo plazo dependerán también de programas de mayor alcance para la mejora en la calidad de la educación y generación de empleo. El reto es lograr articulación y sinergias entre los diferentes instrumentos de política pública, buscando sentar bases sólidas para lograr impacto en los esfuerzos para superar la pobreza en el largo plazo.

Evaluaciones de impacto.-

Tendrá que ser requisito de todo programa de transferencias, incorporar en su diseño sistemas cualitativos y cuantitativos de evaluación de impacto, que además cumplan los estándares exigidos para este tipo de análisis. Es condición necesaria, en este sentido, contar con insumos que faciliten la contrastación de las hipótesis que fundan el programa, su costo efectividad e indicadores de impacto que sirvan de guía para la toma de decisiones oportunas en materia de política pública y que permitan el mejoramiento continuo de este instrumento.

Intervenciones complementarias.-

Se ha notado que para quebrar el ciclo de perpetuación de la pobreza se necesitan medidas de largo alcance entre las que las TMC son únicamente un instrumento complementario. Los resultados de impacto estructural, pasan también por la mejora en la calidad de la educación y condiciones productivas que generen oportunidad de empleo e ingresos dignos a las familias.

La evaluación empírica ha mostrado también que la eficacia en los programas de reducción de pobreza no sólo depende de transferencias monetarias, sino también de la incidencia que se pueda lograr en modificar sistemas de creencias o prácticas sociales y culturales que inhiben la consecución de los objetivos definidos en los programas. En este entendido, resulta relevante que los programas de TMC incorporen componentes psicosociales en su diseño.

En este contexto, las evaluaciones realizadas enfatizan en la importancia de intervenciones –como condicionantes de las TMC– mediante charlas

y capacitaciones para mejorar en “las prácticas de crianza y la calidad del entorno del hogar” e incidir en la percepción de muchas familias pobres (principalmente en América Latina) con relación al trabajo infantil. Sobre este último punto, Villatoro señala que en el caso del Programa Progres a parte de los beneficiarios “*tendían a creer que el trabajo infantil: i) permite a los niños insertarse mejor en el mundo adulto; ii) evita la drogadicción, la participación en pandillas y el alcoholismo y iii) supone un aborro para la familia*”.

Finalmente, el mismo autor recomienda –en los casos de poblaciones complejas como es el de los niños de calle– la articulación de los programas con las ONG’s dedicadas a la temática. El incluir como parte de los condicionamientos de las transferencias la asistencia de programas ofrecidos por las ONG’s, generaría beneficios derivados de menores costos por externalidades negativas en la oferta de servicios, un mejor aprovechamiento de la experiencia de estas agencias y se facilitaría la maximización la eficiencia en las intervenciones.

El caso boliviano

Tal como fuera destacado en la introducción, el presente trabajo pretende una aproximación analítica de las transferencias monetarias que están siendo aplicadas en Bolivia y que tienen la característica común de financiarse, de manera directa, mediante los ingresos de la renta obtenida por la explotación de hidrocarburos.

En este entendido, se pretende responder a dos cuestiones básicas: ¿Estas contribuciones incorporan en su estructuración mecanismos idóneos para llegar a la población objetivo y para la consecución de resultados que se esperan de su aplicación?, ¿Cuál es el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de este tipo de bonos, tomando en cuenta que su financiamiento depende, casi directamente, de los precios del petróleo?

En el intento de responder a estas interrogantes, en este apartado se realizarán consideraciones preliminares referidas a los elementos cualitativos que caracterizan el diseño de estos instrumentos, tomando como base los lineamientos de evaluación descritos en el marco conceptual. Estas

apreciaciones sobre los posibles impactos que surjan de este análisis previo, serán posteriormente testeadas a través del modelo que se presenta en el punto 3 de este documento.

Marco legal y monto de las transferencias

En la actualidad, son dos los mecanismos de transferencias financiados por la Renta de Hidrocarburos, que están siendo aplicados en Bolivia: 1) la Renta Dignidad que tiene como antecedente el Bonosol y 2) el Bono Juancito Pinto. A continuación, se presenta una descripción de estos instrumentos, con base en las normas legales que los crean.

Renta Dignidad (Ex Bonosol)

El Bonosol nace en el ámbito del proceso de reestructuración y capitalización del sector de Hidrocarburos instaurado con la emisión de la Ley 1544 de 1994. Mediante este proceso, los activos y derechos de las empresas públicas –*Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)*, *Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)*, *Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)*, *Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE)* y *Empresa Metalúrgica Vinto*– pasan a conformar el capital de nuevas sociedades de economía mixta, que luego fueron capitalizadas mediante nuevos aportes de inversionistas privados, con quienes se suscribieron contratos de administración de estas sociedades.

Conforme establece la citada Ley, el resto de acciones de propiedad del Estado deberían transferirse a título gratuito a los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría. Dichas acciones pasan a conformar un fondo de pensiones de capitalización individual que serán administradas por sociedades seleccionadas mediante licitación pública individual.

En el marco de estas reformas, en 2002 se emite la Ley No 2427 que dispone en su artículo primero que “*Todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado BONOSOL*”. Este bono, concebido como

parte de un sistema de pensión social, debería ser financiado por el Fondo de Capitalización Colectivo asociado al Fondo Individual de Pensiones, conforme se detalla en el cuadro siguiente.⁶

Bonosol

Instrumento	Características	Población objetivo	Financiamiento
Transferencia monetaria directa no condicionada (Categoría: Régimen de Seguridad Social No Contributivo).	<p>Montos Anuales de Transferencias:</p> <p>A). Fijos (inicialmente establecido en 1,800 Bs) , hasta el 31 de Diciembre de 2007 + un derecho a gastos funerarios por un monto equivalente del 50% del monto del bonosol.</p> <p>B). A partir del 1ero de enero de 2008 y cada 5 años, el monto de Bonosol + Gastos funerarios será el fijado por la superintendencia de pensiones mediante Resolución fundada en un estudio actuarial basado en el valor de los montos de capitalización colectiva y la mortalidad de los beneficiarios.</p>	Ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995; a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte.	<p>Mediante el Fondo de Capitalización Colectiva, definida como fondos de pensiones cuyos activos están consituídos por cuotas de Fondo Individual de Pensiones.</p> <p>A su vez, el Fondo Individual de Pensiones está conformado por Cuentas Individuales + Cuentas de Pensiones Vitalicias Variables+ Fondos de Capitalización Colectiva.</p>

Nota: 1) los Fondos de Capitalización Colectiva se destinan exclusivamente al pago del Bonosol y Gastos Funerarios. 2)Se dispone que las Administradoras de Fondos de Pensiones inviertan, a valor de capitalización, las acciones de las empresas capitalizadas que forman parte del activo de los Fondos de Capitalización Colectiva.

En 2005, mediante la promulgación de la Ley 3058, el sector de Hidrocarburos fue objeto de una nueva reforma que centra sus lineamientos en un rol protagónico del Estado en la gestión de la cadena hidrocarburífera. Esta Ley, en el plano tributario, dispone el incremento de la carga tributaria directa a través de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de 32% de valor de la producción de hidrocarburos, acompañado de la ampliación de base de beneficiarios internos de la renta hidrocarburífera (Prefecturas Departamentales, Universidades estatales, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas de la Nación, entre otros).

Una año más tarde, en mayo de 2006, el gobierno del Presidente Evo Morales Aima aprobó el denominado Decreto de Nacionalización

6 Elaboración propia con base a disposiciones normativas.

“Héroes del Chaco” No 28701, que profundiza la reforma antes referida y dispone, entre otros aspectos: el control, dirección y plena participación estatal en toda la cadena de los Hidrocarburos. La recuperación de las empresas capitalizadas que este proceso supone, exigirá la redefinición de la ingeniería que había sido diseñada para la financiación del Bonosol. Así, mediante Ley N° 3791 de 2007, se dispone la creación de la Renta Dignidad –en sustitución del Bonosol– y la fuentes para su financiamiento.

Las características de esta contribución son las siguientes.

Renta dignidad

Instrumento	Características	Población objetivo	Financiamiento
Transferencia monetaria directa no condicionada (Categoría: Régimen de Seguridad Social No Contributivo)	Montos Anuales de Transferencias*: A). Hijos [inicialmente establecido en 2,400 Bs (o cuotas de 200 bs mensuales) y, para aquellos beneficiarios que reciben una renta del sistema de seguridad de largo plazo en 75% de este monto] + un derecho a gastos funerarios.	* Bolivianos residentes en el país mayores de sesenta años de edad, que no perciban una renta del sistema de seguridad de largo plazo o una remuneración contemplada en el Presupuesto General de Nación.	A) El 30% de todos los recursos percibidos por el IDH de las prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y TGN.
	B). Cada 3 años, el monto de esta Renta + Gastos funerarios podrá sufrir variaciones que serán determinadas por el Poder Ejecutivo en base a la evaluación técnico-financiera de las fuentes de financiamiento.	* Los bolivianos que perciban una renta del sistema de seguridad social de largo plazo percibirán el 75% de la Renta Dignidad.	B) Los dividendos de las empresas públicas capitalizadas, generados a partir de la gestión 2008, en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos.

* Nota: Renta Vitalicia , según el artículo 10 de la Ley 3791, la Renta Dignidad podrá otorgarse en efectivo y/o en especie

Como puede apreciarse, una parte fundamental del financiamiento proviene de la retención del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, en un 30% de los montos de coparticipación de los niveles subnacionales de gobierno.

En lo que respecta a los niveles de erogación de esta Renta y su evolución, se tienen los siguientes datos:

Bolivia: Beneficiarios e importes cancelados del BONOSOL⁽¹⁾ por área geográfica según departamento, al 31 de diciembre de 2005-2007
(En número de personas)

Departamento	Total		Área urbana		Área rural	
	Casos	En miles de bolivianos	Casos	En miles de bolivianos	Casos	En miles de bolivianos
2005^(p)						
Bolivia	479,087	862,357	401,236	722,225	77,851	140,132
Chuquisaca	36,945	66,501	29,860	53,748	7,085	12,753
La Paz	151,429	272,572	139,609	251,296	11,820	21,276
Cochabamba	88,116	158,609	81,360	146,448	6,756	12,161
Oruro	29,617	53,311	28,010	50,418	1,607	2,893
Potosí	53,404	96,127	36,200	65,160	17,204	30,967
Tarija	27,061	48,710	17,204	30,967	9,857	17,743
Santa Cruz	75,884	136,591	60,514	108,925	15,370	27,666
Beni	15,166	27,299	7,315	13,167	7,851	14,132
Pando	1,465	2,637	1,164	2,095	301	542
2006^(p)						
Bolivia	482,156	867,881	380,296	684,533	101,860	183,348
Chuquisaca	36,668	66,002	27,005	48,609	9,663	17,393
La Paz	152,718	274,892	133,548	240,386	19,170	34,506
Cochabamba	88,975	160,155	74,352	133,834	14,623	26,321
Oruro	29,591	53,264	27,557	49,603	2,034	3,661
Potosí	52,619	94,714	34,617	62,311	18,002	32,404
Tarija	27,361	49,250	17,147	30,865	10,214	18,385
Santa Cruz	77,643	139,757	58,313	104,963	19,330	34,794
Beni	15,074	27,133	6,559	11,806	8,515	15,327
Pando	1,507	2,713	1,198	2,156	309	556
2007^(p)						
Bolivia	477,251	859,052	366,515	659,727	110,736	199,325
Chuquisaca	35,412	63,742	25,199	45,358	10,213	18,383
La Paz	152,044	273,679	128,366	231,059	23,678	42,620
Cochabamba	88,052	158,494	70,867	127,561	17,185	30,933
Oruro	29,231	52,616	26,981	48,566	2,250	4,050
Potosí	50,633	91,139	32,321	58,178	18,312	32,962
Tarija	27,031	48,656	16,750	30,150	10,281	18,506
Santa Cruz	78,357	141,043	58,476	105,257	19,881	35,786
Beni	14,952	26,914	6,333	11,399	8,619	15,514
Pando	1,539	2,770	1,222	2,200	317	571

Fuente: Superintendencia de pensiones, valores y seguros Instituto Nacional de Estadística

(p) Preliminar

(1) Beneficio de la capitalización para las personas de 65 años y más.

Información modificada de manera permanente, a partir de ajustes en el pago de rezagados en cada gestión por parte de la SPVS.

Bono Juancito Pinto

El Bono Juancito Pinto fue creado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, mediante Decreto Supremo de 28899 de 2006, y tiene por objeto constituirse en un mecanismo de incentivo a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas en el ciclo de primaria,

en las unidades educativas públicas de todo el sistema nacional. A continuación se describen los principales elementos característicos de este bono, al momento de su creación.⁷

Bono Juancito Pinto

	Instrumento	Características	Población objetivo	Condicionante
COMPONENTE EDUCACIÓN	Transferencia monetaria directa o en especie	<p>Montos de Transferencias fijos a cada niño beneficiario, por un valor anual de 200 bs</p> <p>El bono será pagado en dos cuotas iguales de 100 bs, una al inicio de la gestión escolar y otra al cierre de esa gestión.</p> <p>Se establece la posibilidad de que el pago sea efectuado en especie, con productos nacionales.</p>	Niñas y niños que cursen los primeros cinco años de primaria en unidades educativas públicas de todo el territorio nacional.	Si bien el decreto de creación, no especifica ninguna, mediante resoluciones reglamentarias se establece como requisito estar registrado en el libro de inscripciones y ser alumno con asistencia regular a la fecha de pago.
Financiamiento				
*	Para la gestión 2006, se instruyó a YPFB transferir al Ministerio de Hacienda el monto 248, 500, 000 bs , de los recursos provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos. Este monto pasa a constituir un fideicomiso administrado por NAFIBO y cuyo costo administrativo y financiero no podrá exceder del 4% del monto. No se establece fuente específica para futuros años, éstos deben ser gestionados por la Unidad Ejecutora.			
Sistemas de evaluación y rendición de cuentas				
*	El decreto de creación de Bono establece: a) La creación de una Unidad Ejecutora, dependiente del Ministerio de Planificación y Desarrollo, que tiene entre sus funciones implementar y actualizar bases de datos; identificar requerimientos; monitorear y evaluar el impacto generado por el Bono y gestionar y obtener recursos financieros en forma oportuna, coordinando con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Interno y b) mecanismos de control social, ejercido por organizaciones sociales a nivel local , que en base a sus usos y costumbres velarán por la transparencia en el pago del Bono (en caso de fraude de aplicarán sanciones establecidas por Ley)			
Articulación				
*	Entre varias, se pueden citar las siguientes iniciativas de protección social: El gobierno en 2009, implementa en el área de salud el Bono Juana Arzuíduy para mujeres embarazadas, pagadero en cada control médico hasta que el niño cumpla 2 años . Existen otras iniciativas, en otros niveles de gobierno, como el “desayuno escolar” con larga data de aplicación, el Bono Esperanza (en la ciudad de El Alto) hoy denominado Wawanakasataqui y que pasó de contribuciones monetarias a niños en edad escolar a contribuciones en especie. Otras financiadas por organismos internacionales y ONG que actúan en algunas localidades, en el área de educación y salud. Se incluyen también acciones como las del Seguro Universal de Salud Autónomo del Departamento de Tarija (SUSAT) implementado por la Prefectura de dicho Departamento.			

7 Los esquemas explicativos de este Bono, presentados en este apartado, son de elaboración propia, considerando normas aplicables de fuentes oficiales.

Este diseño original, será sujeto a ajustes en cada una de las gestiones anuales siguientes. Como se aprecia en el esquema presentado a continuación, estos ajustes están relacionados con la ampliación de beneficiarios, mecanismos de financiación y unidad ejecutora.

Ajustes al bono Juancito Pinto

	Gestión 2007 - DS 29321	Gestión 2008 - DS 29652
BENEFICIARIOS	Ampliación: "niños y niñas hasta el sexto (6to) de primaria del sistema de educación pública, incluidos los alumnos de Educación Especial y los niños o niñas de Educación Juvenil Alternativa.	Ampliación: "niños y niñas hasta el octavo (8vo) de primaria del sistema de educación pública, incluidos los alumnos de Educación Especial y los niños o niñas de Educación Juvenil Alternativa.
UNIDAD EJECUTORA	Pasa a depender del Ministerio de Educación y Culturas. Se elimina de sus competencias aquella referida a gestionar y obtener recursos financieros para el pago del Bono.	Se elimina la Unidad Ejecutora. Por D.S. 29246 se conforma la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario RPS -DIC. Sus programas (incluido este bono) estarán financiados por recursos de contravalor, cooperación internacional y el TGN. Las prefecturas y gobiernos municipales podrán asignar como contraparte ingresos de coparticipación tributaria - IDH y HIPC - o recursos propios.
FINANCIAMIENTO	Para el Pago de Bono en 2007, se autoriza al Ministerio de Hacienda transferir al Ministerio de Educación y Culturas la suma de 293.977.292 bs. De este monto, YPFB y la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) aportarán 157.200.000 bs. El monto global pasa a constituir un fideicomiso administrado por el Banco de Desarrollo Productivo - BDP; el costo administrativo y financiero no podrá exceder del 4% del monto.	Para el Pago del bono en 2008, se autoriza al Ministerio de Hacienda transferir al Ministerio de Educación y Culturas la suma de 375.440.208 bs. Este monto continúa en fideicomiso administrado por el Banco de Desarrollo Productivo - BDP
NOTA ADICIONAL	El monto del Bono no se modifica, pero se establece una sola cuota de pago anual	

La evolución de pagos de este Bono se muestran en el siguiente cuadro:

**Beneficiarios e importes cancelados - bono Juancito Pinto
Gestiones 2006 - 2008**

Departamento	N° de unidades educativas	N° alumnos registrados	N° alumnos pagados	Monto pagado en miles de bolivianos	% Respecto a benef. Totales
2006					
Bolivia	12,942	1,108,067	1,085,360	217,072.0	100.0%
Chuquisaca	1,075	78,757	77,736	15,547.2	7.2%
La Paz	3,381	276,945	273,636	54,727.2	25.2%
Cochabamba	2,003	198,843	194,928	38,985.6	18.0%
Oruro	574	47,964	47,073	9,414.6	4.3%
Potosí	1,993	105,604	102,333	20,466.6	9.4%
Tarija	686	53,223	52,853	10,570.6	4.9%
Santa Cruz	2,246	278,983	270,352	54,070.4	24.9%
Beni	748	58,312	57,128	11,425.6	5.3%
Pando	236	9,436	9,321	1,864.2	0.9%
2007					
Bolivia	13,374	1,364,128	1,323,999	264,799.8	100.0%
Chuquisaca	1,099	95,234	93,091	18,618.2	7.0%
La Paz	3,591	338,774	332,303	66,460.6	25.1%
Cochabamba	2,022	247,917	239,435	47,887.0	18.1%
Oruro	575	57,899	57,527	11,505.4	4.3%
Potosí	2,075	134,314	125,773	25,154.6	9.5%
Tarija	728	68,154	64,572	12,914.4	4.9%
Santa Cruz	2,268	335,273	328,814	65,762.8	24.8%
Beni	777	73,376	70,662	14,132.4	5.3%
Pando	239	13,187	11,822	2,364.4	0.9%
2008^p					
Bolivia	14,027		1,799,283	359,856.6	100.0%
Chuquisaca	1,193		121,718	24,343.6	6.8%
La Paz	3,792		451,377	90,275.4	25.1%
Cochabamba	2,102		319,460	63,892.0	17.8%
Oruro	630		80,681	16,136.2	4.5%
Potosí	2,125		169,317	33,863.4	9.4%
Tarija	743		85,593	17,118.6	4.8%
Santa Cruz	2,369		468,083	93,616.6	26.0%
Beni	810		87,106	17,421.2	4.8%
Pando	263		15,948	3,189.6	0.9%

Elaborado con base a información de Fuente: Unidad ejecutora del bono Juancito Pinto - datos preliminares a diciembre de 2008

Consideraciones respecto al diseño de los mecanismos de transferencia analizados

Siguiendo las líneas definidas en el marco conceptual, se establecen las siguientes consideraciones respecto a las bases del diseño de las transferencias analizadas anteriormente, para el caso boliviano.

Financiamiento.-

Como puede apreciarse en los esquemas anteriores, la Renta Dignidad y el Bono Juancito Pinto parecen enfrentarse a un problema común: la fuente de financiamiento.

Si bien el incremento espectacular de precios de los hidrocarburos y la demanda de gas a Brasil, entre 2005 y 2008, permitieron niveles de recaudación del IDH y de participación de YPFB por demás suficientes para cubrir estas contribuciones (el 30% de IDH previsto permitía cubrir ambas), la alta volatilidad del precio y sensibilidad – volumen de estos ingresos es un potencial riesgo para su financiación. Surge aquí la siguiente pregunta: ¿Ante escenarios de precios deprimidos y/o baja demanda, la porción de la Renta disponible, luego de cubrir las coparticipaciones tributarias de otros beneficiarios, será suficiente?

Asimismo, el hecho de haber financiado el Bono Juancito Pinto con ingresos de YPFB, por participación en los contratos de operación, parece introducir un conflicto de política pública. Los actuales programas de gobierno incluyen entre sus postulados prioritarios el fortalecimiento de esta empresa que además, con el proceso de nacionalización, ha adquirido la responsabilidad de controlar toda la cadena sectorial.

Desde otro ángulo, en el país se ha generado un debate respecto a cuáles son las mejores vías para el uso de estos recursos y, en particular, a los mecanismos que deben ser adoptados para garantizar impacto en los indicadores de desarrollo económico y social. Entre las diversas posiciones sobre esta temática, se incluyen aquellas que destacan que estos ingresos deben permitir la diversificación productiva, como medio para: a) superar el patrón primario exportador que caracteriza al país, b) atenuar la alta dependencia de la finanzas públicas en las rentas extractivas y c) generar condiciones estructurales que permitan generar ingresos autónomos a la población y con ellos la mejora en la calidad de vida.

Si atendemos lo expresado en el marco conceptual y tal como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, el objetivo final de romper con el ciclo de reproducción inter-generacional de la pobreza pasa por implementar, a la vez, “políticas de protección social y desarrollo integral a través de medidas tanto estructurales como de acción inmediata”.

Considerando que la renta de hidrocarburos es por el momento la fuente por excelencia de los ingresos públicos, la pregunta latente es: ¿la estructura actual de mercados garantiza la generación de una masa crítica de recursos que permitan financiar este cambio estructural? Considerando

las características cíclicas de este sector y en ausencia de fuente de ingresos sostenibles alternos, todo parece indicar que esta masa crítica tendrá que ser garantizada mediante un incremento importante (cuando menos duplicación) de volúmenes contratados, a largo plazo, para la exportación. Por supuesto, la consecución de los objetivos de desarrollo no dependerá únicamente de mayores ingresos, sino también de la adecuada focalización para el uso de estos recursos, de las capacidades institucionales de gestión y de la generación de entidades e instrumentos financieros acordes y que, adicionalmente, velen por un ambiente macroeconómico estable.

Selección de población objetivo y criterios de condicionalidad.-

El Bono Juancito Pinto, tiene como población objetivo a las niñas y niños que cursen los primeros ocho años de primaria, en unidades educativas públicas de todo el territorio nacional, así como aquellos de Educación Especial y de Educación Juvenil Alternativa. El requisito es el de tener una asistencia regular.

A diferencia de las TMC evaluadas, este bono no introduce criterios de selección para la focalización de poblaciones objetivo dentro un área geográfica específica, ni establece parámetros precisos de condicionamiento. El criterio de focalización indirecto está dado por el requisito de que el beneficiario pertenezca al sistema de educación pública, que es donde, en su mayoría, los niños de familias de menores ingresos de país cursan el ciclo escolar.

En este contexto, las preguntas que surgen y que serán testeadas mediante la evaluación cuantitativa, son: 1) ¿beneficia este sistema de transferencia exclusivamente o en mayor grado, a la población de niños pertenecientes a hogares en extrema pobreza y/o en situación de pobreza o pobreza moderada?; 2) ¿Garantiza este mecanismo la permanencia escolar? ¿En el corto plazo o en largo plazo?.

Criterios para la determinación de montos de transferencia.-

Las normas que crean el Bono Juancito Pinto no explicitan el criterio que primó para la determinación del monto fijo de Bs 200 anuales de

contribución. Queda entonces en duda si este monto incorpora criterios de costo de oportunidad de la escolarización. Este hecho, como se destacó en el marco conceptual, adquiere particular relevancia si se busca una reducción del trabajo infantil o para que el programa adquiera connotaciones –más allá de la sola distribución de ingreso– como incentivo para la inversión en educación.

Asimismo, al no introducirse progresividad según el avance en el ciclo de estudios u otras relativas al género (mayor incentivo a niñas), vuelve a surgir la pregunta de si la contribución se constituye en un incentivo de largo plazo a la permanencia en la escuela. Por otra parte, la posibilidad de que estas asignaciones sean otorgadas en especie –tal como determina el decreto de la creación del bono– le daría al programa un carácter más asistencialista que de incentivo.

Estas cuestiones –efectividad en la reducción del trabajo infantil, en el incremento de matriculación y para permanencia en el ciclo escolar completo– serán evaluadas en el modelo propuesto.

Externalidades.-

El Decreto que rige la creación de Bono Juancito Pinto no determina una compensación adicional para los establecimientos educativos públicos. En caso de que la oferta educativa no tenga capacidad de adaptación (por recursos físicos y logísticos) ante la nueva presión de la demanda, existe el riesgo de afectar negativamente la calidad en la prestación del servicio.

Gestión administrativa e intervenciones complementarias

Como fue destacado, la evidencia empírica sugiere que los programas que articulan las diferentes dimensiones del capital humano, a través de un enfoque integrado, dan como resultado mayores retornos sociales y facilitan una optimización tanto de costos, eficiencia de gestión y planificación y en resultados de focalización de las poblaciones objetivo.

En Bolivia, existe una amplia gama de iniciativas de protección social, aisladas, no sólo en los diferentes niveles de gobierno, sino también de

entidades privadas no gubernamentales, que pueden ser articuladas mediante la estructuración de canales de cooperación y complementariedad, según corresponda.

La creación de la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario RPS–DIC, parece constituirse, en esta línea, en una medida de política acertada. Según establece el D.S. 29246 de agosto de 2007, esta red estaría siendo conformada para la coordinación interinstitucional de políticas en la materia y tendría como principios: *la integralidad* (intervenciones intersectoriales); *territorialidad* (promoción de nuevas dinámicas de relacionamiento entre comunidad, municipio, región, departamento y país); *enfoque comunitario* (fortalecimiento para formar organización en la implementación, control y evaluación de programas); *impacto* (focalización en programas orientados a erradicar las causas estructurales de la pobreza y prevención y reducción de vulnerabilidad) y; *autogestión* (incentivo mediante la transferencias directas para fortalecer las capacidades de autogestión y desarrollo sustentable en las comunidades locales).

Esta Red estaría conformada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), el Ministerio de Planificación de Desarrollo (instancia máxima de coordinación de los programas de la RPS-DIC), el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), Ministerios (según áreas de competencia), prefecturas, municipios y otras instancias estatales.

En todo caso, dada la reciente creación de esta instancia, habrá que esperar un tiempo de maduración para estudiar los resultados en términos de continuidad, gestión, rendición de cuentas, mediciones de impactos, calidad de evaluación, capacidad oportuna de ajustes de programas, entre otros; así como los canales de cooperación y de complementariedad que puedan generarse con los diferentes niveles subnacionales, en el marco del proceso autonómico iniciado en el país.

Finalmente, siguiendo las recomendaciones detalladas en el marco conceptual, sería también importante que:

a) se articulen canales de cooperación con entidades privadas no gubernamentales nacionales e internacionales y académicas que trabajan en el ámbito de políticas sociales y productivas y b) se incluyan, transversalmente, componentes psicosociales y de gestión medio ambiental, que

permitan incidir en prácticas que inhiben la consecución de los objetivos de estos programas (ej. subvaloración de la educación, percepción positiva de trabajo infantil, etc).

Evaluación cuantitativa: modelo y resultados

Uno de los principales objetivos de este documento es explorar los impactos microeconómicos de dos tipos de bonos entregados por el Estado boliviano: 1) el Bono Juancito Pinto y 2) la Renta Dignidad (antes Bonosol). En este sentido, en esta sección se presenta la estrategia metodológica adoptada, los principales supuestos del análisis y, finalmente, los resultados numéricos encontrados.

Metodología

La fuente de información primaria se encuentra en las Encuestas de Hogares en el Programa de Mejoramiento de Encuestas y Medición de Condiciones de Vida (MECOVI), periódicamente realizadas por el Instituto Nacional de Estadística de la República de Bolivia (INE). En esta encuesta se realizan preguntas que cubren las principales características del hogar, respecto a empleo, salud, educación, infraestructura, etc. En este documento se utilizaron los resultados de las siguientes preguntas:

- ¿Ha recibido el Bono Juancito Pinto en la gestión 2006?
- Además de los ingresos mencionados anteriormente, durante los últimos doce meses, ¿recibió, usted el Bonosol?⁸

Para cada una de las familias encuestadas⁹ se construyó un vector que contiene información sobre el ingreso total de la familia por el Bono Juancito Pinto (asumiendo Bs 200 por cada niño que sí afirma haberlo recibido), por

8 Es importante señalar que este bono posteriormente se denominó “Renta Dignidad”.

9 La muestra se compone de 4,148 familias.

el Bonosol y el resto de información de interés para el hogar, en particular, aquella relacionada con el ingreso total per cápita.

Utilizando entonces la información del ingreso per cápita, se ordenaron las familias de acuerdo a cada decil de ingreso, aplicando el factor de expansión propuesto por el INE; luego, en cada decil de ingreso se calcula el ingreso total que cada hogar recibe por ambos bonos. Con este análisis se espera conocer la progresividad de los bonos entregados por el Estado boliviano; de esta manera, si las familias situadas en los deciles más pobres reciben proporcionalmente una mayor cantidad del bono, entonces éste será progresivo.

Con la información procesada también se evaluará la relación de ambos bonos con las dos medidas de pobreza (normal y extrema) calculadas por el INE e insertas en los resultados de la Encuesta de Hogares. En particular, se desea conocer la mejora en el ingreso de las familias debido a la entrega de estos bonos y, de forma colateral, el impacto sobre la distribución de éste, a través de las curvas de Lorenz y los índices de Gini usualmente utilizados.¹⁰ Para ello, se contrastará el ingreso familiar total per cápita de cada familia con y sin los recursos transferidos por el Estado boliviano a través de estos dos bonos.¹¹

Puesto que el financiamiento de ambos bonos está vinculado a la participación del Estado boliviano en la renta petrolera, también se realizará un análisis de sensibilidad entre distintos escenarios de mercado para el hidrocarburo boliviano y su impacto sobre la pobreza y la distribución del ingreso, utilizando como canal de transmisión dichos bonos. En este sentido, se asume que la variación en los ingresos petroleros, en distintos escenarios de mercado, se trasladan proporcionalmente a variaciones en el valor de dichos bonos. Por ejemplo, la apertura del mercado a la República Argentina¹² permitirá la duplicación de los ingresos para el Estado

10 Ambos indicadores evidencian el grado de desigualdad en la distribución del ingreso de un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a perfecta igualdad y 1 a perfecta desigualdad (en los extremos: una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

11 Todo el análisis numérico se realizó en Matlab.

12 Con los volúmenes máximos acordados.

boliviano¹³; en este sentido, de darse este escenario, es razonable suponer que los bonos podrían duplicarse.

Resultados

Progresividad de los Bonos

La Tabla 1 presenta el cálculo de cuánto recibieron las familias, en cada decil de ingresos, por los dos bonos sujetos de estudio.¹⁴ En principio se puede destacar que el diseño de la muestra y los factores de expansión de ella (ambos realizados por el INE) son muy satisfactorios. Esta afirmación se fundamenta en el hecho que el presupuesto ejecutado por el Bono Juancito Pinto, de acuerdo a información oficial, para el año 2006 fue de Bs 217 millones; y por el Bonosol Bs 867.9 millones, cifras muy cercanas a las *replicadas* por la encuesta de hogares.

Tabla 1: Bonos y deciles de ingreso (MM Bs/año y %)

Decil	Juancito Pinto (MM Bs)	Bonosol (MM Bs)	Juancito Pinto (%)	Bonosol (%)
1	41.8	148.3	16.4%	16.1%
2	36.3	118.5	14.3%	12.9%
3	35.8	120.0	14.1%	13.0%
4	35.1	58.8	13.8%	6.4%
5	28.2	46.5	11.1%	5.1%
6	26.4	75.3	10.4%	8.2%
7	22.7	82.4	8.9%	9.0%
8	12.9	93.9	5.1%	10.2%
9	7.6	90.1	3.0%	9.8%
10	7.7	86.2	3.0%	9.4%
Total	254.6	920.0	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

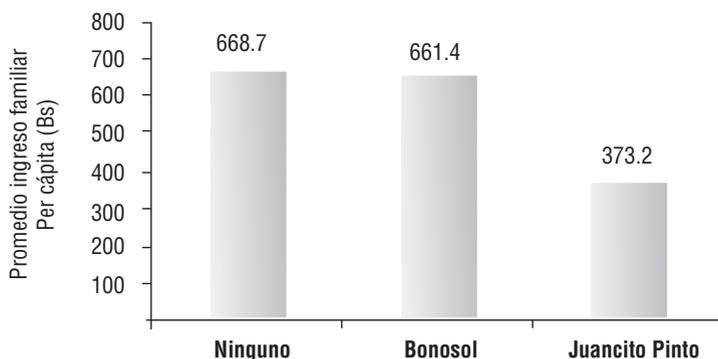
13 Bajo el supuesto de que el escenario de precios observado el año 2009 se mantenga en el futuro.

14 Es prudente remarcar que en el decil 1 se encuentran las familias de menor ingreso; por el contrario, en el decil 10 se encuentran aquellas de mayor ingreso.

De acuerdo a la Tabla anterior, tanto el Bono Juancito Pinto como el Bonosol presentan un componente progresivo interesante: en ambos casos, el decil más pobre de ingresos (1) recibe aproximadamente el 16% del total entregado por el Estado; mientras que el decil más rico (10) recibe el 3% con el Bono Juancito Pinto y 9.5% con el Bonosol. El hecho de que el Bono destinado a la niñez sea ligeramente más progresivo que aquél destinado a la tercera edad sugiere, con fuerza, que la progresividad del primero surge porque las familias de menores ingresos tienden a tener una mayor cantidad de hijos, por ello, recibirían mayores recursos.

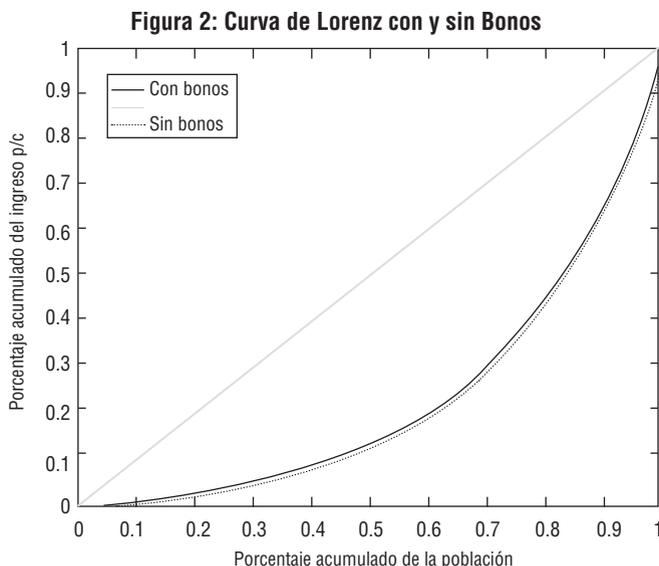
El resultado comentado en el párrafo anterior también se observa en la Figura 1, en el que se presenta el ingreso promedio per cápita familiar para el total de la muestra,¹⁵ en tres grupos: 1) aquellas personas que no recibieron ninguno de los bonos; 2) aquellas que sólo recibieron el Bonosol y 3) los niños que recibieron el bono Juancito Pinto. Es evidente entonces, que los niños que reciben el bono Juancito Pinto provienen de hogares con un menor ingreso familiar promedio.

Figura 1: Bonos e Ingreso Familiar Promedio Per Cápita



15 Por supuesto, ajustada por el factor de expansión.

Utilizando la información de las encuestas también es posible simular la situación en la que los Bonos Juancito Pinto y Bonosol, se eliminan, tal como se describió en la descripción metodológica de la sección anterior. En este sentido, la Figura 2 presenta las Curvas de Lorenz para dos situaciones: 1) la actual, con la entrega de bonos (línea gruesa) y 2) la simulada, sin bonos (línea punteada).¹⁶ De acuerdo a estos resultados se observa que la entrega de Bonos por parte del Estado mejora ligeramente la distribución de la población boliviana.



16 La Curva de Lorenz expresa la distribución porcentual acumulada por población e ingresos, utilizada para el cálculo del índice de Gini; por tanto, es una representación que permite una mejor precisión visual de este índice de concentración. La diagonal representa aquella situación donde existe “perfecta” distribución del ingreso; en consecuencia, deberá interpretarse que esta distribución “...será tanto más equitativa cuanto la línea poligonal esté más apegada a la diagonal” (Ahijado, 1996).

Dado que la Curva de Lorenz es un instrumento visual, es necesario precisar los resultados a través del Coeficiente de Gini.¹⁷ Por esta razón, la Tabla 2 presenta los indicadores de desigualdad y pobreza usualmente utilizados. Es necesario remarcar que tanto la línea de la pobreza como de la pobreza extrema se obtuvo de la encuesta de hogares publicada por el INE. De acuerdo a esta tabla, queda claro que la presencia de ambos bonos disminuye la desigualdad, la pobreza y pobreza extrema de las familias. Ciertamente el análisis estático realizado con este ejercicio no permite ver la reacción de las familias ante este ingreso adicional, en particular, conocer si efectivamente las condiciones de vida mejoran para estos hogares; sin embargo, esta primera aproximación sugiere la dirección de los resultados.

Tabla 2: Indicadores de desigualdad y pobreza

Escenario	Gini	Pobreza	Pobreza Extrema
Con bonos	53.5%	51.9%	33.6%
Sin bonos	55.0%	52.7%	34.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

Análisis de sensibilidad

Los bonos objeto de estudio están condicionados por desempeño del sector hidrocarburífero boliviano, el Bono Juancito Pinto en teoría está financiado por los ingresos que tendrá YPF con la firma de los nuevos contratos

17 El cálculo de este indicador se realizó a través de la Fórmula de Brown que tiene la siguiente expresión:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^{n-1} (x_{i+1} - x_i) (y_{i+1} + y_i)$$

Donde:

x_i = Proporción acumulada de la población hasta el individuo i .

y_i = Proporción acumulada del ingreso hasta el individuo i .

de exploración y explotación y la renta dignidad se financia en parte con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos aprobado por la Ley de Hidrocarburos N° 3058, previo al proceso de “nacionalización”. Considerando lo expuesto, a continuación se evaluará cómo varían los indicadores de pobreza y desigualdad en distintos escenarios de mercado para el sector petrolero boliviano.

La Tabla 3 presenta seis posibles escenarios de precios y mercados, el valor de los Bonos que razonablemente podrían estar relacionados con dichos escenarios y los resultados sobre el coeficiente de Gini e índices de pobreza asociados a cada uno de los supuestos. La tendencia es clara y consistente con los resultados anteriores, el crecimiento (decrecimiento) en la entrega de los bonos, asociado a ganancia (pérdida) de mercados, resulta en una mejor (peor) distribución del ingreso y menores (mayores) índices de pobreza. Por ello, no se puede rechazar la hipótesis de que abrir mercados para el gas natural podría elevar el monto de los bonos entregados y, así, mejorar el bienestar de la población.

Tabla 3: Análisis de sensibilidad ante cambios en el sector petrolero

Precio Petróleo - WTI (US\$/Barril)	Mercados	Juancito Pinto (Bs)	Bonosol - Renta Dignidad (Bs)	Gini	Pobreza	Pobreza Extrema
35	Brasil	30.0	822.9	54.67%	52.50%	34.45%
35	Brasil + Argentina	30.0	822.9	54.67%	52.50%	34.45%
65	Brasil	114.0	1,371.4	54.43%	52.34%	34.39%
65	Brasil + Argentina	187.5	2,742.9	53.89%	51.96%	33.11%
100	Brasil	200.0	2,400.0	54.01%	52.01%	33.22%
100	Brasil + Argentina	260.0	4,800.0	53.10%	50.85%	31.78%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

También a través de la anterior Tabla es posible apreciar que, con precios del petróleo en el umbral de 35 US\$/Barril, los bonos entregados en ambas posibilidades de mercado son iguales. La razón es clara, estos precios asociados al rígido sistema impositivo aplicado en el país, no fomentan la inversión en exploración y explotación necesaria para abastecer este mercado, por ello, el proyecto no se lleva a cabo.

Relación del Bono Juancito Pinto y la asistencia a la Unidad Educativa

Con la información inserta en las encuestas, también es posible conocer si la entrega del Bono Juancito Pinto disminuye la probabilidad de deserción escolar; para ello se utilizó una muestra de 4,534 niños y niñas comprendidos entre los 5 y 15 años, tanto del área rural como urbana. Para ello se utilizaron cuatro estrategias de estimación: 1) mínimos cuadrados ordinarios; 2) mínimos cuadrados ordinarios ponderados por el factor de expansión; 3) estimación binaria logit y 4) estimación binaria probit. Las últimas dos técnicas responden al hecho de que la variable dependiente es acotada y puede tomar los valores de 0 y 1, tal como se explicará a continuación.

El ajuste econométrico intenta explicar la asistencia del niño a la unidad educativa, en este sentido, se utilizaron los resultados a la pregunta: *¿Actualmente asiste al curso que se inscribió?* La respuesta a esta pregunta puede tomar dos valores: 1 cuando sí asiste y 0 cuando no lo hace. Por otro lado, se asume que la decisión de asistir o no a clases depende de: 1) la condición de urbano o rural del hogar; 2) la edad del niño; 3) si el niño sabe leer o no; 4) si el niño afirma haber recibido el Bono Juancito Pinto; 5) si el niño afirma trabajar; 6) el ingreso per cápita del hogar; 7) el número de miembros en el hogar y 8) el grado de escolaridad del padre de familia.

La Tabla 4 presenta los resultados de la estimación, de acuerdo a ella se observan los coeficientes estimados y los estadísticos de confiabilidad. En general el signo es el esperado, en particular, la probabilidad de asistencia al centro educativo por parte del niño es elevado, cuando: 1) el hogar es urbano; 2) el niño tiene más edad; 3) si sabe leer y escribir; 4) **si recibe el Bono Juancito Pinto**; 4) si **no** trabaja; 5) si el hogar posee un ingreso per cápita elevado; 6) cuando el número de miembros en la familia es bajo y 7) mientras mayor sean los años de educación del jefe del hogar.

Si bien el impacto del Bono Juancito Pinto varía según sea el modelo utilizado (ver el valor del coeficiente), la dirección es positiva en las cuatro especificaciones econométricas. Por ello, no es posible rechazar la hipótesis de que la entrega del Bono Juancito Pinto eleva la probabilidad de que un niño, entre los 5 y 15 años de edad, asista al centro educativo al que se inscribió.

Tabla 4: Estimaciones econométricas

Variable	Mínimos Cuadrados Ordinarios		Mínimos Cuadrados Ordinarios Ponderados		Logit		Probit	
	Coefficiente	t	Coefficiente	t	Coefficiente	z	Coefficiente	z
Constante	0.288	6.461	-0.035	-0.818	-0.819	-4.204	-0.544	-4.586
Urb (1=urbano, 0=rural)	0.075	4.353	0.209	13.703	0.284	3.859	0.190	4.197
Edad (años)	0.003	1.164	0.007	2.388	0.015	1.194	0.009	1.175
Sabe leer (1=sí, 0=No)	0.108	3.708	0.094	3.171	0.495	3.861	0.295	3.782
Bono (1=sí, 0=No)	0.047	2.815	0.054	3.319	0.190	2.710	0.122	2.794
Trabaja (1=sí, 0=No)	-0.040	-1.777	0.031	1.435	-0.178	-1.892	-0.110	-1.866
Ingreso per cápita (Bs)	0.000	-8.450	0.000	-2.693	-0.001	-8.020	0.000	-8.306
Miembros en el hogar (#)	-0.017	-5.046	-0.018	-5.397	-0.076	-5.149	-0.046	-5.066
Años de educación jefe hogar	0.012	3.500	0.013	3.569	0.054	3.573	0.033	3.491
R2		0.04		0.19		0.43		0.43
F		21.45		40.14				
DW		0.53		0.50				

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

Conclusiones

Las principales conclusiones del presente texto son:

- Agrupando a las familias por deciles de ingreso, se observa que las familias más pobres reciben una cantidad más que proporcional del monto total de este Bono. Una posible explicación se encuentra en el hecho de que las familias pobres tienden a tener una mayor cantidad de hijos, por ello, reciben un mayor monto de dinero por este bono. En el caso del Bonosol, la progresividad existe pero es moderada.
- Si los precios altos del petróleo y nuevos mercados para el gas natural vienen asociados a incrementos en la entrega de estos bonos, tanto la desigualdad del ingreso como la pobreza podrían disminuir. Por supuesto, aún persiste la discusión si el uso de la renta petrolera en el financiamiento de ambos bonos es la estrategia óptima para el Estado boliviano.
- La entrega del Bono Juancito Pinto incrementa la probabilidad de asistencia a la unidad educativa. Utilizando técnicas de mínimos cuadrados, mínimos cuadrados ponderados y estimaciones binarias (probit y logit), se observa una relación positiva entre los niños que afirman haber recibido el Bono Juancito Pinto y aquellos que asisten al curso

al cual se inscribieron. También se verifican las relaciones usuales; en particular, la probabilidad de asistencia al centro educativo por parte del niño es elevado, cuando: 1) el hogar es urbano; 2) el niño tiene más edad; 3) si sabe leer y escribir; 4) si no trabaja; 5) si el hogar posee un ingreso per cápita elevado; 6) cuando el número de miembros en la familia es bajo y 7) mientras mayor sean los años de educación del jefe del hogar.

- Atendiendo las experiencias internacionales, las consideraciones efectuadas con relación al diseño de estas contribuciones y a las conclusiones de la evaluación cuantitativa citadas en los puntos anteriores, puede establecerse que será necesario avanzar en el perfeccionamiento de los mecanismos de transferencia. Fundamentalmente, y según fue expresado a lo largo de este documento, se recomienda evaluar los criterios de focalización, la determinación de los montos de transferencia –buscando establecer mecanismos de incentivo efectivos a la permanencia escolar en el largo plazo y la reducción del trabajo infantil– así como la conveniencia de incluir parámetros específicos para el control de condicionamientos. Esta evaluación requerirá contar con seguimientos periódicos e indicadores de impacto, que deben ser parte de las responsabilidades de la entidad ejecutora de los Programas de Protección Social.
- Finalmente, se destacan dos desafíos:
 - 1) Lograr la sostenibilidad no sólo de estos programas, sino también de aquellas acciones de carácter estructural que son necesarias para aumentar los ingresos autónomos de la familias y la superación de la pobreza en el largo plazo (diversificación productiva, políticas de capacitación e inserción laboral, mejora en la calidad educativa y acciones dirigidas a lograr una mayor movilidad social, como las de crédito y becas a la educación técnica y superior, entre otras). En este marco, las características económicas del país y la estructura de ingresos públicos, parecen sugerir que la ampliación de mercados del gas natural juega aún un papel central para garantizar los flujos de inversión social y productiva.

- 2) La consolidación de la RPS–DIC, como promotora de programas de protección social con enfoques integrales y generadora de canales de coordinación, cooperación y complementariedad, no sólo entre los diferentes niveles de gobierno, sino también con entidades no gubernamentales y académicas que trabajan en este ámbito.

Bibliografía

- AHIJADO, Manuel y AGUER, Mario
 1996 *Diccionario de Economía y Empresa*. Madrid, Ediciones Pirámide S.A.
- ANDERSEN, Lykke
 2003 “Baja Movilidad Social en Bolivia: Causas y Consecuencias para el Desarrollo” en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* No 1. La Paz, IISEC.
- CEPAL
 2003 “Panorama Social de América Latina. 2001-2002”.
- DURYEA, Suzanne y PÁGES, Carmen
 2002 “Human Capital Policies: What They Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America”. Working Paper No 468. Inter-American Development Bank.
- FISZBEIN, Ariel y SHADY, Norbert
 2009 *Transferencias Monetarias Condicionadas– Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Washington D.C., Banco Mundial.
- LEE, E. y FORTHOFFER, R.
 2006 “Analyzing Complex Survey Data”. Second Edition. Sage University Papers series on Quantitative Applications in the Social Sciences, No. 07 – 71. Thousand Oaks, CA: Sage.
- MEDINACELI, Mauricio
 2007 *La Nacionalización del Nuevo Milenio: Cuando el precio fue un aliado*. La Paz, Fundemos.
- 2006 “Aspectos Tributarios de la Ley de Hidrocarburos No. 3058 y del Decreto Supremo N° 28701” en *Boletín Económico*:

- Análisis de Coyuntura. “La Nacionalización Bajo la Lupa”. La Paz, Fundación Milenio.
- 2003 “Sistemas Impositivos Aplicados al Sector Petrolero en Bolivia”. Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Santa Cruz, Mimeo.
- SKOUFIAS, Emmanuel y DAVIS, Benjamin.
“Evaluación de la Selección de Hogares de Hogares Beneficiarios en el Programa Progresá”. IFPRI.
- VILLATORO, Pablo
- 2005 “Programas de Tranferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina” en Revista de la CEPAL No 86.
- YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) Informes Estadísticos Varios, La Paz-Bolivia.

Aportes:

Aportes

Experiencias internacionales



Trabajadores de una construcción petrolera, Port Harcourt, Nigeria

O. Logan

Petróleo en el mar del Norte, el Estado y las trayectorias de desarrollo en el Reino Unido y Noruega

*Andy Cumbers**

Resumen

El presente artículo investiga las experiencias petroleras del Reino Unido y Noruega en el Mar del Norte. Ilustra la permanente importancia del Estado en la determinación del desarrollo de la industria petrolera, con énfasis en los diferentes modelos implementados. Si bien ambos países comparten varias características respecto al desarrollo de la industria del petróleo en el Mar del Norte, el Reino Unido ha optado por un camino más orientado al mercado, en el cual el Estado ofrece un ambiente favorable a las empresas y corporaciones multinacionales; mientras que la vía noruega ha sido más desarrollista. Las diferentes orientaciones reflejan contextos históricos y economías políticas distintas que se mantienen hasta el presente pese a los procesos de integración global.

Abstract

This paper explores the different experiences of North Sea oil in the UK and Norway. It illustrates the continuing importance of the state in shaping oil development, highlighting the different models that have been applied in practice. While the two countries share many parallels in relation to the development of North Sea oil, the UK has followed a more market-driven path where the state provided a favourable environment for business and multinational corporations whereas the Norwegian approach has been more developmentalist. The different approaches reflect different historical contexts and political economies, which continue into the present despite processes of global integration.

* Catedrático de Geografía Política y Económica de la Universidad de Glasgow y Editor en Jefe del Urban Studies Journal. El artículo fue traducido por Rose Marie Vargas J.

Introducción

El gran mito, propagado por los liberales a lo largo de las tres décadas pasadas, es que el Estado nacional carece de poder frente a la globalización y al mundo hiper capitalista en que vivimos. Este punto de vista ha sido refutado y disputado aún antes de la reciente crisis financiera global, ya que cada una de las economías asiáticas que transitaron de la categoría de menos a más desarrolladas –de acuerdo a la definición de las Naciones Unidas– lo han hecho por alguna forma de intervención concertada del Estado, y no a través de la libre competencia de mercado; propuesta fuertemente defendida por el neoliberalismo.

Lo mismo se puede decir del desarrollo económico respecto de la industria del petróleo: el Estado nacional es un mediador importante en la trayectoria de desarrollo de todo país. Sin instituciones estatales fuertes, sin una sociedad civil vigorosa, una democracia participativa en funcionamiento y sindicatos sólidos e independientes, el control sobre las operaciones de las compañías petroleras multinacionales es más bien escaso. Creo que esta aseveración tiene validez general; sin embargo, voy a aplicar mis observaciones a los dos países sobre los que tengo más conocimiento: el Reino Unido y Noruega. En ambos países el Estado ha cumplido un papel activo en el desarrollo de la industria petrolera, aunque éste ha sido muy diferente, reflejando equilibrios diversos de las relaciones de poder entre los intereses en competencia que conforman el Estado. Ambos países comparten algunas similitudes en el desarrollo de la industria petrolera y, no obstante, es posible hablar de trayectorias de desarrollo divergentes en relación a la explotación de petróleo y recursos gasíferos del Mar del Norte.

Utilizo aquí el concepto de Estado heterogéneo para reflexionar sobre las disímiles trayectorias de desarrollo de la industria petrolera en el Reino Unido y Noruega. Primero especifico el significado de Estado heterogéneo y me detengo en las tensiones en juego cuando los Estados median las presiones, por un lado, de la globalización capitalista, y por otro, las demandas de las sociedades local y nacional. Posteriormente, utilizo esto para enmarcar las experiencias con el petróleo del Reino Unido y Noruega. Concluyo con algunas consideraciones sobre los procesos futuros.

La globalización y la tesis del estado heterogéneo

Hace ya algún tiempo, teóricos del desarrollo reconocieron la importancia del Estado en el contexto de la globalización. El cientista político Peter Evans lo explica con claridad cuando dice:

“Es necesario sustituir los estériles debates acerca de ‘cuánto’ deben intervenir los Estados por argumentos sobre los diferentes tipos de involucramiento y sus efectos. En el mundo contemporáneo, la alternativa no es replegarse o involucrarse. La participación del Estado es un hecho. La pregunta adecuada no es ‘cuánto’ sino de qué manera” (Evans, 1995: 10).

Es más, aunque el papel del Estado nacional podría cambiar en el contexto de la globalización, éste continúa siendo igualmente importante en la regulación de la economía. Cuando digo regulación me refiero a su papel como factor mediador entre los grupos e intereses sociales, y no tanto al sentido más prosaico de sus funciones específicas.

No cabe aquí la elaboración de una perspectiva completa del Estado bajo la globalización. Sin embargo, para el argumento que sigue dos son los puntos cruciales: el primero se refiere a que es un mito pensar en un momento (antes de 1973, por ejemplo) en el cual había sistemas capitalistas nacionales herméticamente cerrados, alrededor de los cuales el Estado cumplía un papel importante en la distribución de los recursos, y que sólo los últimos treinta años de dominio de la política económica neoliberal e integración cada vez más global llevaron a cierto tipo de transformación sistemática y a una apertura de los espacios económicos nacionales, a un capitalismo global. Hasta cierto punto, el capitalismo ha sido un sistema abierto y global, con relaciones tanto transnacionales como nacionales y locales complejas entre los diferentes grupos sociales, desde sus orígenes (a fines de la década de 1400). Aunque las relaciones entre las diferentes escalas de capitalismo –local, nacional y global– han crecido y menguado a lo largo del tiempo, el Estado nacional siempre ha tenido que hacer frente a relaciones económicas y sociales tanto dentro de su jurisdicción territorial nacional como a las del exterior.

Un segundo punto tiene que ver con lo que representa el Estado. En mi opinión, es mejor pensarlo tanto como una burocracia funcional que se encarga de temas fundamentales de gestión territorial como, principalmente, una relación social que refleja el equilibrio de poder entre intereses y grupos contrapuestos (Jessop, 1990). Como se evidencia en el trabajo del geógrafo marxista David Harvey, bajo un sistema capitalista el Estado siempre tuvo que buscar un equilibrio entre los intereses de anticipar las necesidades del capital y el comercio para desplazarse geográficamente en busca de ganancias y los intereses de sus ciudadanos preocupados por la provisión de riqueza nacional y las consiguientes oportunidades de empleo e ingresos que la acompañan: un sistema de salud decente, vivienda y servicios públicos, entre otros (Harvey, 2003). En otras palabras, se podría pensar en ello como contradicciones que fluyen a través del Estado respecto al espacio y al lugar.

Si aceptamos que el Estado sigue siendo un jugador crucial en el contexto de una economía crecientemente global y que enfrenta estas tensiones geográficas entre la movilidad espacial y la gobernabilidad en función de las peculiaridades específicas de la localidad, los gobiernos nacionales se estarían transformando en jugadores aún más importantes en su calidad de mediadores entre los intereses del capital multinacional –tanto internamente como en el extranjero– y los grupos y comunidades sociales de los territorios nacionales. Para brindar un ejemplo rápido desde el Reino Unido, las estrategias de internacionalización de muchas corporaciones, cuya base de operaciones estuvo en el Reino Unido durante la década de 1980, dependían de su capacidad de liberar capital de las restricciones inherentes a la localidad por medio de la venta o disposición de activos bloqueados en la economía nacional (Cumbers, 2000a). Esto a menudo involucró el cierre de las plantas más antiguas y menos rentables en algunas de las regiones más periféricas y económicamente deprimidas y la reinversión del capital en el extranjero. No se trataba de una nueva tendencia sino que, de hecho, se remonta al período posterior a la Primera Guerra Mundial. No obstante, la capacidad de las empresas de buscar tales estrategias fue sustancialmente facilitada por un gobierno que, por una parte, tuvo que relajar los controles cambiarios del capital, mientras por otra se opuso a la introducción de restricciones más severas al cierre de

fábricas o a políticas que ofrecían mayor protección al empleo. En la década de 1980, los costos de relocalización disminuyeron de manera significativa para las compañías en el Reino Unido en comparación con muchas de sus contrapartes de otros países europeos occidentales.

En este sentido, el Estado no es ni una víctima pasiva ni un árbitro neutral en los procesos de globalización sino que, a través de estrategias económicas y otras herramientas de las políticas a su disposición, estipula qué fracciones de capital y qué grupos sociales tienen prioridad por encima de otros en condiciones de una creciente competencia internacional y de un desarrollo globalmente desigual. En tales circunstancias, el Estado nacional está haciendo lo que ha hecho siempre: definir opciones políticas respecto al desarrollo económico y a las políticas de redistribución que benefician a unos grupos y regiones a costa de otros.

La integración económica global (que no es acompañada por una integración política) ha intensificado las presiones que dan lugar a estas preferencias políticas; el capital demanda más al Estado respecto a sus estrategias de internacionalización, las cuales a su vez pueden entrar en conflicto con las prioridades de desarrollo tanto nacionales como locales (Harvey, 2003). No obstante, en la medida que el propio Estado siga siendo el lugar de las relaciones sociales controvertidas (Jessop, 1990), la lectura en torno a la naturaleza y orientación de la política estatal no puede hacerse en términos de las presiones del capital global, pues es probable que varíe entre Estados, y refleje las diferencias en el equilibrio de poder entre las dinámicas de clase, las fracciones del capital (financiero en oposición a industrial), y el centro geográfico y la periferia.

Desarrollos divergentes en Mar del Norte: trayectorias relacionadas con el petróleo en el Reino Unido y Noruega

¿De qué manera se relaciona esto con los avances en la industria del petróleo en el Mar del Norte? Bien, mi argumento central aquí es que, para comprender tan diferentes trayectorias de desarrollo de la industria del petróleo en el Reino Unido y Noruega, debemos comprender la naturaleza

del Estado de ambos países y la materialización de las relaciones entre los intereses en conflicto, que han dado forma a la estrategia estatal y a la política gubernamental tanto interna como internacionalmente.

Vale la pena comenzar con unos cuantos indicadores básicos relevantes para ilustrar los tipos tan diferentes de Estado y las trayectorias económicas nacionales en el Reino Unido y Noruega. Ambas son democracias europeo liberales con importantes conexiones comerciales con el resto de la Unión Europea. Noruega se ha mantenido fuera de la Unión Europea, pero ha adoptado una serie de normas y regulaciones de la UE para asegurar el acceso de sus compañías al gran y único mercado europeo. Pese a estas concordancias, ambos países se caracterizan por tener “modelos” de desarrollo muy distintos. Y aunque no son directamente comparables –el Reino Unido es mucho más grande, diverso y un Estado multinacional con 60 millones de habitantes, y Noruega es una nación mucho más homogénea con 4 millones de personas y apenas un siglo de independencia–, sus indicadores económicos y sociales muestran que se trata de equilibrios diferentes en las fuerzas sociales de ambos países, al igual que en el resultado de los conflictos entre los diferentes grupos que determinan sus políticas estatales.

Luego de tres décadas de desarrollo de la industria petrolera, el Reino Unido es una sociedad mucho más desigual que la noruega, de acuerdo a la medición del índice de desigualdad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹ Noruega tiene impuestos más altos que el Reino Unido, como proporción del PIB cuando se incluyen ingresos, ventas y otros impuestos, pese a que los suyos son los más bajos del resto de los países escandinavos. A mediados de la década de 1980, en el Reino Unido los ingresos públicos provenientes del petróleo resultaron fundamentales para que el gobierno conservador pudiera recortar las tasas de impuesto al comercio y a los ingresos de los más ricos de la sociedad. En la estrategia financiera de 1988, la tasa más alta del impuesto sobre los ingresos se recortó de 63% a 40%. La clasificación de Noruega en una gama de otros indicadores también es superior. Un factor decisivo allí ha sido

1 Noruega tiene un Índice Gini de 25,8 frente a los 36,0 del RU (PNUD 2009).

la fortaleza del movimiento obrero y el amplio consenso social demócrata sustentado en el desarrollo de ese país desde 1945. La mitad de la fuerza laboral de Noruega está sindicalizada, y los acuerdos, como resultado de la negociación colectiva, abarcan a cerca del 75 por ciento de los obreros, en comparación con el 25 por ciento del Reino Unido. Si bien en la década de 1970 el Reino Unido tenía un movimiento obrero sólido, éste nunca alcanzó el consenso social de Noruega; en tanto que los intereses comerciales y financieros siempre han sido más fuertes en el Reino Unido.

Desde 1979, en el Reino Unido el desarrollo de la industria del petróleo tuvo lugar frente al retorno al poder de una administración conservadora, comprometida con una ideología neoliberal agresiva y partidaria de políticas económicas de libre comercio y desregulación del mercado (Gamble, 1988). Este gobierno también introdujo algunas de las leyes más estrictas del mundo desarrollado en contra de los sindicatos y logró derrotar a la fuerza laboral organizada en una serie de disputas que marcaron hitos. Entre las más notables está la huelga de los mineros de 1984-85. Comparativamente, desde fines de la década de 1970, el desarrollo de la industria del petróleo en Noruega seguía siendo sustentado por un firme consenso democrático social. Y aunque en los últimos años este consenso ha estado bajo la presión de la ideología neoliberal y de una élite empresarial nacional cada vez más agresiva, el consenso social se ha mantenido como un rasgo dominante de la política económica, más evidente en las políticas de ingresos tripartitos de la década de 1990 (Dolvik y Stokke, 1998).

El contexto histórico de más largo plazo en la relación de ambos países con la economía internacional es también importante para comprender los diferentes enfoques del desarrollo de la industria petrolera. Como argumenta Radice (1995) de modo convincente, el capitalismo británico desde un principio ha sido de carácter global y, a partir del siglo dieciocho, el crecimiento de su economía doméstica se ha comprometido intensivamente con el crecimiento del imperio y sus conexiones comerciales internacionales. Durante prácticamente el mismo espacio de tiempo, la economía doméstica del Reino Unido ha estado abierta a las influencias externas de una forma que no ha tenido paralelo en otros países desarrollados. En la década de 1990, sostiene Radice, por lo menos en lo que respecta al Reino Unido, “*el*

‘capitalismo nacional ya no es viable’ sobre la base de una alianza entre el capital nacional, la fuerza de trabajo y el Estado, con la esperanza de liberarse del dominio de los financiadores e inversionistas extranjeros” (Radice, 1995, 235).

En contraste, el proceso de industrialización relativamente tardío y la reciente independencia de Noruega, han significado que históricamente hubo una clase capitalista o comerciante relativamente subdesarrollada, pero esto ha cambiado en los últimos veinte años. En este sentido, a lo largo de su historia el Estado ha tendido que jugar el rol de empresario, negociando convenios de riesgo compartido y acuerdos de transferencia de tecnología con empresas extranjeras a fin de estimular el desarrollo industrial.³ Esta tendencia configuró la inclinación del Estado noruego a negociar con compañías petroleras extranjeras en las décadas de 1970 y 1980, insistiendo particularmente en la posesión noruega de toda la industria petrolera y su cadena de suministros.

Este contraste con el Reino Unido se extiende también a la relación macroeconómica de Noruega con la economía mundial, la cual tradicionalmente ha sido mucho más regulada. En algunas regiones clave de exportación, las estrategias de internacionalización se aplicaron junto a elevadas tarifas comerciales para proteger los mercados internos de la competencia extranjera, y (hasta la década de 1980) junto a un estricto control de los flujos de capital financiero.

Aunque es importante no acentuar las diferencias entre los dos países –ambos pasaron por procesos similares de liberalización y desregulación del mercado en la década de 1990, pese a las indiscutibles divergencias mayores durante la presente década⁴–, estos contrastes básicos en las fuerzas sociales y políticas que impulsan el desarrollo de la industria petrolera en estos países aún se mantienen y continúan determinando los diferentes enfoques respecto al desarrollo de esta industria en el Mar del Norte.

3 El gigante industrial Norsk Hydro, un conglomerado con abultados intereses, que abarca la producción metalúrgica, petrolera, del gas y la fabricación de fertilizantes químicos, es quizás el resultado más célebre de este proceso de desarrollo.

4 Por ejemplo, la privatización parcial de la compañía petrolera nacional, Statoil, en años recientes.

Mercantilización y globalización en el sector petrolero del Reino Unido

Tan diferentes contextos históricos de relaciones Estado-economía-sociedad han sido decisivos en la evolución de los regímenes normativos en ambos países (véase Cumbers, 2000a para una argumentación en mayor profundidad). Desde 1979, el régimen normativo del Reino Unido ha sido impulsado de manera desvergonzada por sus propias y bien establecidas compañías petroleras multinacionales, la British Petroleum, la Shell y sus socios extranjeros, afines a los requerimientos del centro financiero de orientación internacional, la ciudad de Londres, cuyas prioridades de inversión corporacionistas han sido esenciales para el desarrollo de un régimen de rápido agotamiento de los recursos del Mar del Norte. Aunque se trató de incentivar a las compañías petroleras para que utilicen a los proveedores británicos en el Mar del Norte con su política ambiguamente titulada “Oportunidades Plenas y Justas”, ésta fue desechada en 1991. En la práctica, inclusive esta política resultó tan flexible que permitió que firmas extranjeras establezcan sus propias oficinas regionales y no se les exigió desarrollar capacidades locales específicas o expertos en tecnologías petroleras. Cualquier política que pudiera considerarse intervencionista o contraria a la competencia se mantuvo permanentemente fuera de la agenda de los gobiernos conservador y laborista del pasado más reciente.

En conjunto, el desarrollo de la industria petrolera en el Reino Unido ha sido impulsado por el deseo de emplear las rentas del petróleo para reforzar políticas macroeconómicas en lugar de aspirar a una estrategia industrial. Un elemento importante de esto ha sido ofrecer un ambiente “amigable y acomodaticio” a las compañías extranjeras con la experiencia apropiada para desarrollar los recursos del Mar del Norte lo más rápido posible (Woolfson et al., 1997). Desde esta perspectiva, la ausencia de debate sobre las implicaciones del desarrollo local y regional de las actividades en el Mar del Norte, ha sido marcada. Esto, pese a que los desarrollos en petróleo han dado lugar a la construcción de significativos complejos industriales locales en regiones hasta ahora económicamente marginales del norte de Inglaterra y de Escocia (véase Cumbers, 1995, 2000b). Las empresas multinacionales y

sus apoderados han dominado las discusiones de políticas y foros oficiales de los otros intereses que quedaron excluidos (Cumbers, 2000b). No solamente se dejó fuera del circuito de las políticas a los sindicatos, entre 1979 y 1997, sino que las comunidades locales afectadas por el desarrollo petrolero o los intereses de los empresarios locales han tenido poca voz.

Un cambio que trajo consigo el Gobierno Laborista desde 1997 y que podría haber alterado esta situación se refiere a una nueva ley de relaciones laborales, que por primera vez otorgaba derechos legales a los sindicatos para organizar a la fuerza laboral en el Mar del Norte. Aunque esto condujo a renovados acuerdos de negociación colectiva, no planteaba reto alguno al régimen de políticas existente, en gran parte debido a la actitud condescendiente de los sindicatos (este tema se trata con mayor profundidad en Cumbers, 2005).

La economía política del petróleo del Mar del Norte, imperante en el Reino Unido, ha resultado en una situación en la cual el desarrollo de la industria del petróleo se insertó en redes multinacionales mucho más amplias y predominantemente extranjeras. La situación se ha visto acentuada por tendencias recientes, en las cuales las estrategias de reducción de costos dentro de la industria se orientaron a la estandarización de muchos contratos de suministros, favoreciendo así a contratistas más grandes y de propiedad extranjera, en desmedro de firmas locales más innovadoras (Cumbers, et al., 2003).

Pese a tales preocupaciones, cabe reconocer que aquello que podría denominarse inserción global del complejo petrolero del Reino Unido ha traído importantes beneficios al desarrollo local, particularmente a la ciudad de Aberdeen y sus alrededores, ya que se tradujo en el más importante conglomerado de desarrollo relacionado con el petróleo. Según una estimación reciente (Hatakenaka et al., 2006), le corresponde cerca del 20 por ciento del empleo total del Reino Unido. En este sentido, se ha convertido en el hogar de un número sustancial de trabajadores con una cualificación bastante alta y con uno de los estándares de vida más altos del Reino Unido. Hay asimismo evidencia de que la industria petrolera generó un importante número de firmas independientes más pequeñas que se beneficiaron de los vínculos globales establecidos a través de una relación

de proveedores con compañías extranjeras más grandes forjadas en el Mar del Norte. Un número significativo de firmas del Reino Unido, tanto de Aberdeen como de su región en general, ahora compiten en los mercados de exportación, aunque las actividades tecnológicamente más innovadoras aún tienden a estar dominadas por las firmas extranjeras (Cumbers, 2000b; Cumbers et al., 2003).

Desarrollismo nacional, Social Democracia y petróleo en Noruega

En contraste con el Reino Unido, el Estado noruego ha desempeñado un papel desarrollista mucho más importante en el Mar del Norte. Esto ha implicado el establecimiento de una compañía petrolera (Statoil) para proteger los intereses del país, inicialmente a través de acuerdos de riesgo compartido con firmas petroleras del exterior (Anderson, 1992). Por otra parte, a las firmas petroleras extranjeras se les exigió cooperar con Statoil en el traspaso de conocimiento específico, capacidades y experiencia industrial –lo cual se conoció como Acuerdos de Buena Voluntad–, de manera que a principios de la década de 1980 Statoil estuviera en condiciones de emprender sus propias perforaciones, en campos petroleros y de gas, independientemente de cualquier participación extranjera. Si bien en años recientes el involucramiento directo del Estado en la industria petrolera ha declinado, retiene una importante presencia estratégica como árbitro de las perforaciones petroleras. Al mismo tiempo, conserva un considerable poder para influir en el desarrollo del Mar del Norte en comparación con el Reino Unido. Sin embargo, las sucesivas administraciones, conservadora y laborista, han sido cautelosas en el uso de este poder por temor a ahuyentar la inversión extranjera.

Noruega aplicó una estrategia proteccionista para su naciente industria, utilizando a sus dos empresas petroleras nacionales –pero especialmente Statoil (de la otra, Norsk Hydro, el Estado es propietario parcial)– para desarrollar una base interna de proveedores. Con objeto de proporcionar cierta evidencia comparativa –difícil de obtener–, una investigación conducida a

principios de la década de 1990 estimaba que los proveedores noruegos recibían 45,9% de todos los contratos adjudicados por sus firmas internas en el Mar del Norte entre 1979 y 1993 (Howie y Lipka, 1993). Estas cifras se comparan con apenas 9% de los contratistas escoceses de las compañías petroleras del Reino Unido. Es evidente que esta estrategia a la larga ha logrado crear algunas firmas noruegas de considerables dimensiones lejos de la costa y en áreas clave de la industria.

La estrecha relación entre las empresas petroleras noruegas y sus proveedores internos se amplió posteriormente a mercados internacionales con el desarrollo de acuerdos marco de largo plazo para el suministro de una nueva generación de equipo submarino a nivel mundial.⁵ En 1995, estas relaciones se formalizaron con el establecimiento de INTSOK, una iniciativa de exportación en la que participaban tres compañías petroleras noruegas, el gobierno y la industria proveedora nacional. Si bien los vínculos entre las empresas petroleras noruegas y sus proveedores eran ya menos formales en la década de 2000, la evidencia sugiere que las empresas locales siguen beneficiándose de su capacidad de proveer suministros a las compañías petroleras. Un estudio conducido en 2003 (véase Hatekenaka et al., 2003) sugería que 55% de las firmas pequeñas y medianas (SME por su sigla en inglés) de la capital petrolera noruega Stavanger consideraba que la colaboración con firmas petroleras nacionales es importante para estimular el desarrollo de la tecnología, si se compara con niveles muy inferiores de apoyo a la innovación (alrededor de 33%) entre las SME con sus oficinas principales en Escocia (Cumbers et al., 2003).

Al igual que su estrategia económica general, la política petrolera estuvo secundada por una importante capacidad de desarrollo regional. Destacan especialmente las tentativas de descentralizar el impacto del desarrollo petrolero durante la década de 1970, lo cual ocurrió a través de una serie de formas.

5 Statoil, por ejemplo, negoció un acuerdo de 5 años con la firma noruega Kongsberg Offshore, por medio del cual la segunda suministró equipo submarino a todos sus mercados geográficos hasta el año 2000. En la década de 1990 se establecieron acuerdos similares entre ABB y Saga, así como entre Norsk Hydro y Kvaerner, que permitieron a tres proveedores desarrollar estrategias de mercado a más largo plazo.

Primero, la sede de Statoil y del Consejo de Administración del Petróleo del gobierno era Stavanger, con la finalidad de crear un polo de crecimiento económico alternativo a Oslo. En segundo lugar, estaba la estrategia de construir bases independientes de servicio para cada uno de los nuevos campos de explotación, para así distribuir los beneficios del empleo relacionados con el petróleo hacia el norte, en áreas más periféricas. Ejemplos de ello son una base más amplia de la Shell en Kristiansand, un centro de operaciones de Statoil cerca de Trondheim y otro de Mobil en Harstad. Tercero, durante la década de 1970 algunos astilleros más pequeños del norte de Noruega recibieron fuertes subsidios como ayuda para diversificarse dentro de la industria, en lugares alejados de la costa.⁶ En cuarto y último lugar, la dimensión regional de la política tecnológica tuvo asimismo su efecto cuando Trondheim, la sede de la universidad técnica principal del país, pasó a ser un importante centro para la investigación energética. Tales avances han significado que los beneficios, relacionados con el petróleo en términos de empleo, se repartan más ampliamente que en el Reino Unido.

Si bien la intervención estatal ha sido importante para estimular y hacer posible tales iniciativas localizadas, es importante no exagerar la integridad y acción de los complejos petroleros locales de Noruega. El enfoque principal de la política ha sido establecer un “*cluster* petrolero con base nacional” que atenúe la generación de poderosas aglomeraciones locales autónomas. En concordancia con otros sectores de la economía noruega, el del petróleo ha sido deslocalizado e integrado a las redes corporativas nacionales (Waldershaug, 1992; Isaksen, 1994). Oslo, la capital, es aún el mercado laboral más importante del país en cuanto a gestión de alto nivel y capacidades de ingeniería. Y aunque Stavanger disfrutó de un considerable crecimiento relacionado con el petróleo y la prosperidad –de manera similar a Aberdeen–, no está claro si posee la capacidad innovadora local para generar un crecimiento autosostenido cuando las actividades petroleras comiencen a declinar. Pese a que tiene a Statoil y al Consejo de Administración del Petróleo, la ciudad no parece haber atraído decisiones de alto nivel y actividades

6 Un ejemplo de ello es la construcción en ultramar de Aker en Verdal, cerca de Trondheim.

técnicas similares de otras empresas (Cumbers, 2000a). Un reciente estudio comparativo entre Aberdeen y Stavanger señala que ambas ciudades continúan dependiendo en gran medida del petróleo y que, hasta ahora, han mostrado poca evidencia de estarse moviendo hacia nuevos mercados, como ser el de energía sostenible (Hatakenaka et al., 2006).

Desde 1990, las contradicciones entre desarrollar un “*cluster* petrolero nacional” que sea competitivo internacionalmente, por una parte, y sostener el empleo local en el sector petrolero por otra, se han hecho cada vez más visibles, con una serie de firmas noruegas que pretenden ampliar sus actividades globales. En tales circunstancias, el compromiso de las compañías noruegas con su base interna de proveedores bien podría disminuir, aunque la evidencia anterior sugiere que estos vínculos son aún fuertes. Al mismo tiempo, el Estado noruego ha relajado, pero no descartado del todo, su postura proteccionista como parte de una estrategia de “internacionalización” dirigida a mejorar la eficiencia y aumentar la competitividad. Esto refleja, en parte, la creciente madurez del Mar del Norte como campo de acción energético, pero también es un rasgo del carácter cambiante del propio Estado y particularmente de la influencia cada vez mayor de los intereses empresariales y del discurso de la globalización neoliberal (Hay, 2000). En este sentido, el Estado noruego enfrenta el dilema de reconciliar su compromiso de larga data con un crecimiento interregional equilibrado y la cohesión social con el de reforzar los intereses de un número pequeño, aunque crecientemente influyente, de actores multinacionales.

Conclusiones

Mi propósito en este artículo ha sido destacar la acción del Estado “nacional” en la disposición de las perspectivas de desarrollo económico, pese a las actuales tendencias hacia la internacionalización (si no a la globalización) del capital. Hasta cierto punto, todos los países enfrentan la presión de la competencia cada vez más global y el imperativo de liberalizar y privatizar sus economías, y esto ciertamente ha ocurrido en las industrias petroleras tanto del Reino Unido como de Noruega.

La tesis del Estado heterogéneo es útil para resaltar las diferentes respuestas a estas presiones en el Reino Unido y Noruega. Aunque evidentemente la política petrolera noruega ha comenzado a estar bajo la influencia del discurso de la “globalización” neoliberal en años recientes, el contexto en términos de las relaciones estado-sociedad históricamente construidas, sigue siendo muy diferente al del Reino Unido. En un nivel más amplio, el rechazo a formar parte de la UE, en el referéndum de 1995, es un recordatorio del requerimiento continuo de la élite estatal noruega de equilibrar las estrategias de internacionalización con la cohesión social y la redistribución interna. Esto contrasta drásticamente con el Reino Unido, donde el gobierno laborista elegido en 1997 con gran y segura mayoría pasó a ser un converso de la estrategia macroeconómica neoliberal que privilegió a la ciudad de Londres y al capital financiero a costa de una política industrial y regional equilibrada.

Una parte importante de las divergencias analizadas en este artículo tiene que ver con el carácter del Estado y el equilibrio de poder de los intereses que operan a través de éste. Al mismo tiempo, los sindicatos noruegos siguen siendo actores importantes (más allá de los sueños más descabellados de sus contrapartes del Reino Unido), tanto en la esfera política –a través de su influencia en la coalición laborista gobernante– como en la esfera económica, por su permanente papel de contrapartes sociales. En este sentido, un tema cada vez más decisivo que enfrenta la política progresista en Noruega es la complicidad de gran parte de las entidades laborales y sindicales con las medidas neoliberales, como la privatización de Statoil y la proyección de un modelo noruego de desarrollo petrolífero en ultramar, y su miopía frente a algunas de las amenazas a las estrictas leyes de protección laboral del país.

En el Reino Unido los intereses del capital, orientados al mercado internacional, siguen teniendo prioridad sobre la modernización de la base industrial interna o una evaluación de las necesidades de las economías regionales. En Noruega, se mantiene el compromiso del Estado con la modernización industrial, la justicia social y el equilibrio regional, pero continuará bajo la presión de los propios intereses empresariales que lo incentivaron en el pasado. Yo argumentaría que el actual dilema de los

Estados nacionales no necesariamente tiene que ver con falta de poder –aunque algunos ciertamente son más poderosos que otros–, sino que se enfrentan a la difícil elección que supone perseguir los intereses del capital internacionalmente, y mantener la cohesión social y un crecimiento espacialmente equilibrado dentro del país.

Reservo una palabra final para el desarrollo futuro. Debido a tan divergentes trayectorias asumidas por ambos países, sus gobiernos enfrentan prioridades muy diferentes respecto a las perspectivas del desarrollo. Mientras las reservas de petróleo y gas del Reino Unido han disminuido considerablemente por su política de sobreexplotación rápida, Noruega conserva importantes recursos (pese a que ambos países alcanzarían el cénit del petróleo en 2010). Una mayor explotación sólo conduciría a exploraciones hacia áreas medioambientalmente sensibles y con ello a conflictos con los intereses verdes y pesca. El gobierno del Reino Unido se enfrenta a su pretensión de obtener los máximos resultados y réditos, de los recursos que le quedan en el Mar del Norte, por medio de la reducción de costos y el estímulo a las firmas extranjeras, muchas veces a través de incentivos fiscales. Por el momento, ninguno de los gobiernos parece inclinado a desarrollar políticas petroleras que tomen en cuenta las preocupaciones en torno al cambio climático. Ambos se muestran satisfechos equilibrando una producción petrolera ininterrumpida con medidas que tienen que ver con el cambio climático en otras áreas, y exportando su responsabilidad de tratar el acuciante problema que enfrenta el mundo debido al desarrollo de la industria petrolera.

Bibliografía

ANDERSON

1992 *North Sea Oil and State Policy: a Comparison of the UK, Norway and Denmark*. Oxford: Oxford University Press

CUMBERS, Andrew

1995 “North Sea Oil and Regional Economic Development: the Case of the North East of England”, en *Area* 27: 208-17.

- 2000a “Globalisation, Local Economic Development and the Branch Plant Region: the Case of the Aberdeen Oil Complex”, en *Regional Studies* 34: 371-82
- 2000b “The national state as mediator of regional development outcomes in an era of globalisation”, en *European Urban and Regional Studies* 7: 237-52.
- 2005 “Genuine renewal or pyrrhic victory? The scale politics of trade union recognition in the UK”, en *Antipode* 37 (1) 116-138.
- CUMBERS, Andrew, MACKINNON, D. y CHAPMAN, K.
 2003 “Innovation, collaboration and learning in regional clusters: a study of SMEs in the Aberdeen oil complex”, en *Environment and Planning A*. 35 (9), 1689-1706.
- DOLVIK, J.E. y STOKKE, T.A.
 1998 *The Revival of Centralized Concertation, in A. Ferner and R. Hyman (eds) Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- EVANS, Peter
 1995 “Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation”, en Princeton University Press. Princeton, NJ.
- GAMBLE, A.
 1988 *The Free Economy and the Strong State: the Politics of Thatcherism*. Macmillan, Basingstoke.
- HARVEY, D.
 2003 “The New Imperialism”, en Oxford University Press. Oxford.
- HATAKENAK, S.; WESTNES, P., GJELSVIK, M. y LESTER, R.K.
 2006 “The Regional Dynamics of Innovation: a Comparative Case Study of Oil and Gas Industry”, *Development in Stavanger and Aberdeen*. MIT
- HAY, C.
 2000 “Globalisation, Social Democracy and the Persistence of Partisan Politics: a Comment on Garrett”, en *Review of International Political Economy* 7: 138-52.
- HARVEY, D.
 2003 “The New Imperialism”, en Oxford University Press. Oxford.

HOWIE y LIPKA

1993 *Contracts in the Offshore Oil Industry: A Comparison of the UK and Norwegian Sectors*. Glasgow: STUC.

JESSOP, B.

1990 *Putting Capitalist States in their Place*. Polity, Cambridge.

RADICE, H.

1995 “Britain in the World Economy: National Decline, Capitalist Success?”, in D. Coates and J. Hillard (eds) *UK Economic Decline: Key Texts*. London: Harvester Wheatsheaf

UNDP

2009 *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers, Human Mobility and Development*. New York , United Nations.

WOOLFSO, C., FOSTER, J., y BECK, M.

1997 *Paying for the Piper: Capital and Labour in Britain's Offshore Oil Industry*. Mansell, London.

La nueva extracción: ¿se reescribe la ecología política de los Andes?

*Anthony Bebbington**

Resumen

Los países andino-amazónicos viven un período de expansión de las industrias extractivas, reflejando procesos mundiales y regionales además de políticas nacionales. No obstante las diferencias entre los proyectos políticos de los gobiernos andino-amazónicos, sus políticas frente al sector extractivo revelan convergencias. En cada país, el sector extractivo genera recursos necesarios para financiar políticas sociales y de reducción de la pobreza; han habido crecientes niveles de descontento frente a la expansión extractiva y, en las respuestas gubernamentales, lo nacional prima sobre lo local. Existe una tendencia hacia discursos gubernamentales que deslegitiman a los actores locales y organizaciones de la sociedad civil que cuestionan la expansión del sector extractivo. Se sugeriría que la expansión extractiva genera serios desafíos para la consolidación democrática.

Abstract

The Andean-Amazonian countries are experiencing a period of extractive industry expansion, reflecting global and regional processes as well as national policies. Notwithstanding differences among the political projects of the governments of these countries, their policies towards the extractive sector reveal convergences. In each country: the extractive sector generates resources needed to finance social policy and poverty reduction; there have been increasing levels of discontent in the face of extractive industry; and government responses emphasize national over local priorities. There is also a tendency towards government discourses that delegitimize those local actors and civil society organizations who question the expansion of the extractive sector. This suggests that the expansion of extractive industries brings serious challenges for democratic consolidation.

* Profesor de Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo de la Universidad de Manchester, Inglaterra. Actualmente (2007-2010) es Investigador Profesorial del Consejo de Investigaciones

Introducción

“Del Perro del Hortelano a Bagua”

El 5 de junio, las protestas indígenas que cobraban fuerza durante dos meses, culminaron en uno de los momentos más trágicos en muchísimos años.¹ Miles de personas indígenas y no indígenas se habían reunido en el pueblo amazónico de Bagua, bloqueando la carretera y exigiendo que se derogaran los decretos ejecutivos sobre los cuales no habían sido consultados y que creían que amenazaban su acceso futuro a la tierra y, por ende, su subsistencia, en sus territorios ancestrales (Renique, 2009a, b). Las fuerzas policiales, enviadas por el Gobierno central, estaban también reunidas a objeto de abrir la carretera e impedir esta manifestación. En una secuencia de eventos aún no esclarecidos, comenzó el tiroteo.

Al final del día, se confirmó la muerte de cinco indígenas Awajun-Wampís y cinco mestizos del pueblo, junto con 23 policías, 11 de los cuales fueron asesinados en represalia, por la gente indígena que vigilaba una estación de bombeo del Oleoducto del Norte de Perú. Estas cifras siguen en disputa. Además, 169 civiles indígenas y mestizos y 31 policías sufrieron lesiones, según cifras confirmadas. Un informe emitido en julio por la Defensoría del Pueblo afirmó que todas las personas indígenas involucradas en el conflicto habían sido encontradas en las comunidades

Económicas y Sociales (ESRC) del gobierno británico, investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales y miembro de las Academia de Ciencias Nacionales de los EEUU.

- 1 Este ensayo se basa en una investigación llevada a cabo gracias a una beca otorgada por el Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido (www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/es), a fin de investigar el tema de territorios, conflicto y desarrollo en la región andina. Debo mucho la colaboración de largos años de Denise Humphreys Bebbington y los comentarios de María Luisa Burneo, Guido Cortez, Fernando Eguren, Jennifer Moore, Francisco Rhon, Cynthia Sanborn y Martin Scurrah. Este artículo fue previamente publicado en inglés con el título: “The New Extraction? Rewriting the Political Ecology of the Andes” en *NACLA Report on the Americas* 42(5) September/October 2009, pp. 12-20.

visitadas por sus funcionarios y que no había recibido ninguna denuncia formal de personas desaparecidas; no obstante, líderes indígenas dijeron que no se habían visitado muchas de las comunidades más remotas y que las cifras referentes al número de personas desaparecidas o asesinadas no se proporcionarían hasta que la comisión independiente propuesta hubiera divulgado su propio informe.

Mientras las raíces de esta confrontación son profundas, la mecha que la prendió data de fechas recientes. El 28 de octubre de 2007, el presidente peruano Alan García publicó “El síndrome del perro del hortelano”, la primera entrega de una serie de artículos diseminados en la prensa, en el cual presentó su interpretación de los males que le aquejan al Perú y su visión sobre cómo enfrentarlos. El problema, argumentaba, es que los inmensos recursos naturales con los que el país ha sido dotado no tienen título de propiedad y, por ende, no pueden ser comercializados, no atraen inversión y no generan empleo. El resultado: la pobreza continúa. Esta situación persiste, afirmaba el primer mandatario, debido a “la ley del perro del hortelano que reza: ‘Si no lo hago yo que no lo haga nadie’”, una posición sustentada por “el viejo comunista anticapitalista del siglo XIX [quien] se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista”.

“Hay millones de hectáreas para madera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además de cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar”, lamentó García. La producción de petróleo estaba siendo obstaculizada porque los que cuestionan la expansión de la industria extractiva: “han creado la figura del nativo selvático ‘no conectado’; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas, y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra”. La solución, según García, es la de formalizar los derechos a la propiedad, vender enormes extensiones de tierra y atraer grandes inversiones y tecnología moderna (García, 2007a, b). Para junio del 2008, García había emitido 99 decretos para poner en práctica este manifiesto, simplificando los procesos cuyo efecto sería dividir tierras y territorios comunitarios. Algunos de éstos fueron los decretos que provocaban la protesta de la gente en Bagua.

Como han manifestado varios analistas, lo que subyace de estos decretos (así como las iniciativas paralelas en los valles costaneros) es, en las palabras del antropólogo Richard Chase Smith, “un proyecto claro de reforma del Estado que conduce a un modelo ultra neoliberal que apunta en última instancia a la concentración de tierras y recursos naturales en manos privadas” (Smith, 2009; CEPES, 2009). Mientras tanto, indica Chase Smith, el Gobierno no ha respondido a ninguna de las solicitudes de títulos de propiedad presentadas por unas 3.800 comunidades, algunas hace una década y media.

No obstante las credenciales neoliberales del manifiesto de García, su pleno significado se encuentra en otro sitio, en la reiteración, por parte del Presidente, de una visión duradera de la Amazonía como tierras baldías en espera de desarrollo: “[E]l primer recurso es la Amazonía. Tiene 63 millones de hectáreas y lluvia abundante”. Su declaración, rebosante de sentimientos de ultra modernismo, ofreció una hoja de ruta hacia el futuro, dibujado por la fe en la infalibilidad de los derechos a la propiedad, la tecnología y el potencial del gran capital de transformar al Perú de forma positiva.² El ecologismo, desde este punto de vista, no sólo es el producto de un izquierdismo mal encaminado e intransigente, es además ingenuo y errado.

Además, García describió al campo peruano como un espacio nuevo de colonización para extraer –y sacar provecho de– los recursos naturales de los sembríos y bosques actualmente ocupados, si lo fueran, por indígenas tecnológicamente retrasados y campesinos mestizos de pequeña escala y nómadas quienes son, sencillamente, un estorbo. De hecho, unas pocas horas antes de que se brotara la violencia en Bagua, García hizo una distinción insidiosa entre los “nativos” y los “peruanos” en una declaración a la prensa:

“Ya está bueno, estas personas no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase que puedan decirnos 400 mil nativos a 28 millones de peruanos tú no tienes derecho de venir por aquí, de ninguna manera, eso es un error gravísimo y quien piense de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo” (Peru.Com, 2009).

2 Esta idea y otras similares se analizan en Scott (1998).

Sin embargo, las declaraciones de García no son más que la expresión más descarada de un esfuerzo continental para abrir las fronteras a la extracción de los hidrocarburos y metales, y a la producción de agrocombustibles, la tala de madera y la inversión en la agroindustria. En lo que sigue, me concentraré en los primeros dos de estos, los hidrocarburos y la minería, puesto que han experimentado últimamente alzas significativas en la inversión de capital y han desatado los argumentos más contenciosos entre el Estado, el sector privado y los movimientos sociales sobre las implicaciones territoriales, ambientales y humanas de su expansión. Lo que es más, el alcance geográfico y económico cada vez mayor de estos cinco sectores se debe entender como procesos ligados que existen con relación a la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), bajo la cual se está construyendo una red de carreteras interoceánicas, puertos, vías fluviales, centrales hidroeléctricas, ductos y otros elementos importantes de infraestructura a fin de integrar (y también abrir) el continente.

“Sitiado” puede parecer un calificativo demasiado fuerte, pero en grandes zonas del continente, los pueblos y el medio ambiente están siendo presionados por todos lados. En las palabras de la antropóloga Federica Barclay, quien ha pasado su vida trabajando en la Amazonía peruana: “Lo he visto a lo largo de los dos últimos años en varias de ellas. La gente está agobiada” (Barclay, 2009).

Las geografías de la extracción

Una buena parte de la historia económica y social de América Latina se puede leer como un largo encuentro con la extracción. A veces el énfasis ha sido en escapar los límites de la economía extractiva, un tema importante en las políticas de industrialización por sustitución de importaciones que duraron desde mediados del siglo XX hasta la década de los 80s. Y a veces, ha prevalecido la denuncia de la extracción, como en la obra clásica de Eduardo Galeano, *Las Venas Abiertas de América Latina*, y una larga lista de protestas sociales que han desafiado las relaciones

de explotación y desposesión que subyacen la economía extractiva.³ No obstante, muchos gobiernos actuales de todos los tintes ideológicos parecen estar preocupados principalmente en sacar el máximo provecho de la extracción.

Al creer que, con sus distintas mezclas de políticas e ideologías, pueden evitar la “maldición de los recursos” –esto es, el rendimiento deficiente y las patologías que se atribuyen a los modelos económicos y de desarrollo que dependen en gran parte de los recursos naturales– gobiernos tan diferentes uno del otro, como el de García en Perú y el de Evo Morales en Bolivia, comparten un acercamiento a la extracción que sólo se puede calificar de optimista. Claro que las ganancias económicas potenciales son muy altas, y más de un gobierno en la región financia su política social con la renta de la extracción de minerales e hidrocarburos. Pero, como la violencia reciente en la Amazonía peruana sugiere, los costos humanos y políticos de esta estrategia de desarrollo también pueden ser significativos. Tales costos, que casi nunca llegan a las páginas de los informes de impactos ambientales, no obstante la importancia que puedan tener, son los costos que provienen de reescribir la ecología política de la región.

Para comenzar, la frontera extractiva es agresiva en todo sentido, incluso el geográfico. En el Perú, 64 bloques de hidrocarburos (áreas en las que empresas adquieren los derechos a explorar para y, finalmente, explotar el petróleo y gas) incluyen más del 70% del territorio amazónico del país. Once bloques solapan áreas protegidas, 17 incluyen reservas de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y 58 extienden sobre tierras a las que pueblos indígenas tienen título (Finer et al., 2008). En Ecuador, aproximadamente dos terceras partes de la Amazonía han sido zonificadas para la expansión de hidrocarburos. Mientras tanto, en Bolivia, aunque el área concesionada es menor, hasta el momento el 55% del territorio nacional se considera de interés potencial. De hecho, bajo el Gobierno actual de Morales, las operaciones se han extendido

3 Este tema se analiza en Harvey (2003).

significativamente en el norte de la cuenca amazónica boliviana, lo que ha generado consternación entre los grupos indígenas y tensiones entre ellos y el Gobierno.

Como puede apreciarse en la figura, en el Anexo, tomada de un inventario reciente e influyente de las concesiones de hidrocarburos (Finer et al., 2008) y contratos en la Amazonía occidental, existe una enorme extensión física de este proceso. Mientras tanto, nuevas concesiones de hidrocarburos han sido trazadas en el istmo centroamericano, por ejemplo, en las costas de La Mosquitia y el pacífico. Evidentemente, entonces, el manifiesto de García se tiene que tomar como parte de un conjunto de políticas y compromisos políticos mucho más amplios que han permitido que ocurra esta transformación geográfica. Asimismo, Bagua tiene que ser visto como una parte de un conjunto más amplio de consecuencias y respuestas a esta expansión –algunas de las cuales ya han ocurrido y muchas otras aún por presentarse, mientras García y los otros presidentes de la región insisten en que tales protestas son parte de una conspiración internacional y no expresiones legítimas de la preocupación ciudadana–.⁴

La situación de la minería no es muy distinta. Al inicio de los 90s, Latinoamérica recibió aproximadamente el 12% de la inversión minera global; hoy, la participación es de más o menos una tercera parte (de Echave, 2007). Algunos calculan que más de la mitad de las comunidades campesinas de Perú se encuentra afectada por las concesiones mineras, mientras hasta mediados del 2008 la geografía de las concesiones mineras en Ecuador sugería algo similar (de Echave, 2009). La inversión y la exploración han crecido también en Argentina, con un aumento del 740% en la inversión externa desde 2003 (Los Andes Online, 2009).

Al igual que las de hidrocarburos, la importancia de estas concesiones geográficas no sólo se limita a su extensión, sino también al grado en el

4 Ver Alan García Pérez, “A la fe de la inmensa mayoría”, *Expreso* (Lima), 29 de junio de 2009; para la declaración de Evo Morales en el mismo sentido, ver Agencia Boliviana de Información, “Morales denuncia estrategias para evitar exploración de hidrocarburos en Bolivia”, 10 de julio de 2009.

que coinciden con otras geografías. Por ejemplo, incluyen tierras y recursos hidrológicos que han sido adjudicados a pueblos y comunidades. Lo que es más, muchas de las concesiones mineras más prometedoras se encuentran en las nacientes de ríos. Más generalmente, el otorgamiento de concesiones y el manejo estratégico de los recursos hidrológicos parecen ser dos procesos que, en muchos países, proceden en forma paralela. Como resultado, en Perú, entre una cuarta parte y dos terceras partes de muchas cuencas hidrográficas se incluyen dentro de concesiones, mientras en el caso de las tres cuencas hidrográficas que suministran a la zona metropolitana de Lima, el 41%, el 40% y el 30%, respectivamente, de su área, se ubica dentro de concesiones (Bebbington y Bury, 2009). Para una metrópoli de más de 8 millones de personas que sufre de una escasez crónica de agua, el haber permitido que esto ocurra parece realmente descabellado.

Este es un problema porque la minería moderna requiere grandes cantidades de agua para el proceso involucrado en separar los minerales de la piedra, un proceso que, en muchos casos, involucra el uso de sustancias tóxicas como cianuro. Al mismo tiempo, al chancar la mena (piedra que contiene los minerales), se acelera la velocidad de reacciones químicas naturales que producen sustancias tóxicas y éstas pueden migrar aguas abajo, en lo que se denomina el drenaje ácido minero. La industria minera insiste, repetidamente, que las tecnologías actuales le permiten manejar estos materiales y desechos peligrosos, y así proteger la calidad del agua. También insiste que el uso de agua por parte de la industria es poquísimo comparado con el de la agricultura, lo que significa que tampoco son importantes los impactos en la calidad del agua.

No obstante, estos argumentos no convencen a muchas personas, y la preocupación por el agua es un elemento prominente en las protestas relacionadas con la minería. De hecho, mientras las cuestiones de tierra y territorio son de importancia principal para las poblaciones campesinas e indígenas, el agua también moviliza a las poblaciones urbanas, ampliando de manera significativa la base social de la protesta relacionada con la minería –y también complica el desafío de construir alianzas dentro del movimiento socio-ambiental más amplio–.

La política de la extracción: ¿tiene la economía precedencia sobre la ideología?

La frontera extractiva se extiende en los países en donde los gobiernos reflejan una gama de opciones políticas: Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile, Nicaragua y así por el estilo. Al mismo tiempo, Latinoamérica en su totalidad es una fuente de creciente importancia para la inversión extranjera directa de las industrias extractivas. Este es el caso más claramente de Brasil, sede de un gigante petrolero y otro minero (Petrobras y Vale, respectivamente), pero también de Venezuela, cuya empresa estatal de hidrocarburos, PDVSA, formó una sociedad con la empresa estatal boliviana, YPFB, para crear una nueva empresa colectiva denominada Petroandina SAM en el 2007.

De este hecho, surge una pregunta: ¿Hasta qué punto la posición ideológica de un gobierno afectará cómo se manejan las relaciones entre la extracción, el medio ambiente, la tierra y los derechos territoriales? Mientras las propuestas relacionadas con la propiedad de la industria extractiva varían marcadamente (ver los esfuerzos recientes de Bolivia y Ecuador para incrementar el papel y el poder de las empresas extractivas estatales), las propuestas relacionadas con las implicaciones ambientales y sociales de la extracción pueden demostrar menos variedad. Los gobiernos de Bolivia y Ecuador parecen igualmente predispuestos a decirles a los grupos de indígenas y los activistas que no estorben las prioridades nacionales, igualmente predispuestos a permitir una actividad extractiva en zonas de ecología frágiles y protegidas e igualmente insistente en sus intentos de convencer a los pueblos indígenas que la industria extractiva les va a beneficiar a ellos también; poniendo así en entredicho sus derechos a una consulta libre, previa e informada (y mucho menos su consentimiento pleno). Así, la restricción fiscal parece limitar el espacio de maniobra de los gobiernos, sin importar la relativa progresividad de sus programas.

Como en Perú, las concesiones de hidrocarburos en Bolivia coinciden con áreas protegidas y territorios indígenas. En los departamentos de La Paz, Beni y Cochabamba, partes significativas de los parques nacionales Madidi e Isiboro y de la Reserva de la Biósfera Lajas están cubiertos por concesiones petroleras. En el Chaco de Tarija, la mayoría del parque nacional Aguargüe

–co-manejado por SERNAP y el Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija, quienes lo consideran territorio guaraní– ha sido afectado por contratos otorgados a Petrobras y Petroandina, los cuales permiten pruebas sísmicas y perforación, mientras la empresa china Eastern Petrogas está lista para operar en el Campo Sanandita, una zona de amortiguamiento del parque. Los planes para incrementar la producción de gas se han intensificado desde el inicio del Gobierno de Morales, y el énfasis es, claramente, en la expansión de estas operaciones, aunque los ministerios han hecho propuestas a los Guaraníes, hablando de la remediación de los daños ambientales provocados por períodos anteriores de extracción petrolera encabezada por el Estado.

La justificación del Gobierno de Morales para esta expansión es que estos recursos pertenecen a la nación y son necesarios para financiar las políticas sociales del Gobierno y los programas enfocados en los pobres, y también para una inversión pública de mayor alcance. Al criticar la oposición a la expansión hidrocarburo, Morales dijo en julio: “de qué, entonces, Bolivia va a vivir si algunas ONG dicen ‘Amazonía sin petróleo’”. Continuó, “Están diciendo, en otras palabras, que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya IDH, que no haya regalías, pero también van diciendo que no haya (el bono) Juancito Pinto, ni la Renta Dignidad, ni el bono Juana Azurduy [programas sociales y de transferencia de dinero]” (ABI, 2009).

Como demuestran las observaciones mordaces de Morales, el gas se está convirtiendo en una fuente de tensión y conflicto entre el Gobierno y los distintos grupos de la sociedad boliviana. Mientras el debate en torno a la cuestión de la autonomía regional en 2007-8 enfatizó un argumento (real) entre MAS, el partido de Morales, las élites regionales y los sentimientos regionalistas en la zona oriental de Media Luna sobre el control y la distribución de rentas provenientes de los recursos, argumentos igualmente significativos están emergiendo entre el Gobierno del MAS y las organizaciones de las zonas bajas del movimiento indígena. Muchas de estas organizaciones no se oponen de manera categórica a la industria extractiva en Bolivia, pero están cada vez más desconcertadas por el hecho de que sus preocupaciones territoriales han sido relegadas a un plano secundario mientras el Gobierno promociona la extracción en las áreas en donde precisamente tienen derechos territoriales.

En meses recientes, Morales y la Central de Pueblos Indígenas del Norte de La Paz intercambiaron palabras duras cuando ésta solicitaba un proceso de consulta sobre las operaciones exploratorias propuestas por Petroandina (FOBOMADE, el Foro Nacional del Medio Ambiente y Desarrollo, también ha exigido que se respete el derecho a la consulta). Asimismo, cuando la Asamblea del Pueblo Guaraní de Itika Guasu (cuyas tierras albergan el campo masivo gasífero Margarita, operado por un consorcio liderado por la petrolera española Repsol) escribió al Gobierno para quejarse de que no había tomado en cuenta sus preocupaciones, la respuesta del Gobierno de Morales fue poco alentadora.

Mientras tanto, en Aguaragüe, Quintín Valeroso de la Asamblea del Pueblo Guaraní Yaku Igua –con sede en Yacuiba– se quejó en mayo de que Gobierno no había reconocido la APG Yaku Igua como la organización indígena indicada para llevar a cabo el proceso de consulta.

“ninguno de los proyectos se ha consultado con el pueblo indígena, se ha negado nuestra identidad” dijo, y añadió: “exigimos la consulta, merecemos respeto. La Serranía (de Aguaragüe) es la fuente de nuestra vida en el Chaco”.⁵

Las tensiones en aumento entre los Guaraníes y MAS, sobre todo en torno a la extracción, han provocado discusiones en el seno la Asamblea del Pueblo Guaraní a nivel nacional a fin de reconsiderar sus opciones políticas antes de la elecciones en diciembre –poniendo en duda el apoyo automático a MAS y Morales–⁶.

Estas expresiones de preocupación no son aisladas. En abril, Adolfo Chávez, el secretario ejecutivo de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), una organización indígena de las tierras bajas con sede en Santa Cruz, comentó: “Ahora se debe hablar de por qué no se pide permiso a los pueblos indígenas para la exploración de hidrocarburos en las Tierras Comunitarias de Origen” (La Razón, 2009).

5 Entrevista con Valerosa, Radio ABC (Tarija), llevado a cabo durante una visita a Campo Sanandita, Gran Chaco, Tarija, Bolivia, 12-14 de mayo de 2009.

6 Aquí cito y me refiero al trabajo de Denise Humphreys Bebbington.

En julio, las principales organizaciones indígenas a nivel nacional se reunieron en La Paz para la Primera Reunión Nacional de las Secretarías de Recursos Nacionales de las Organizaciones Campesinas Indígenas. Entre las declaraciones que salían de la reunión estuvieron las referidas a las actividades extractivas en territorios indígena-campesinos que “violan (nuestros) derechos colectivos, reconocidos en la Constitución Política del Estado (CPE), Leyes y Tratados Internacionales”, y que esto ocurre porque los ministerios de Hidrocarburos y Minería “no dan cumplimiento a la Consulta y Participación previa, libre, informada y obligatoria”. En palabras aún más duras, la reunión resolvió: “Repudiamos –según la cuarta resolución– las acciones del Ministerio de Hidrocarburos en las visitas a las comunidades de Mozeten [sic] y Lecos, integrantes del CPILAP, para obtener respaldo y otorgar la licencia ambiental a la empresa YPFB –Petroandina S.A.M. de la Fase II del Proyecto Lliquimuni, y exigimos la nulidad de este procedimiento” (Cingolani, 2009). Mientras tanto, parece que Morales interpreta estas cuestiones como el efecto de la manipulación por parte de las ONG: “*Lamentable, algunas ONGs [sic] usan algunos dirigentes sindicales para oponerse y no facilitan las licencias ambientales para que haya más pozos y más petróleo*” (ABI, 2009).

Asimismo, en el Ecuador, los ambientalistas y el movimiento indígena también han sido, con cada vez mayor frecuencia, el blanco de palabras duras y, ocasionalmente, de la fuerza policial, a pesar de haber apoyado al candidato Rafael Correa en su campaña electoral y también su campaña para el cambio constitucional. Desde la aprobación en abril del 2008 de un Decreto Constituyente sobre la minería (la denominada Ley Minera) –al que el movimiento ambientalista dio la bienvenida, al comienzo, debido a los mayores y más exigentes controles que pondría en la minería a gran escala– el Gobierno ha trabajado cercanamente con la industria (en este caso, dominado por empresas canadienses) en el proceso de elaborar una nueva ley para reemplazar el mandato.

Organizaciones del movimiento socio-ambiental se sintieron excluidos, en gran parte, de este proceso –lo cual culminó en una nueva ley minera (aprobada en enero)– que, según su criterio, favorece a las empresas transnacionales y a los proyectos a gran escala. Mientras tanto, la posición

pública de Correa ha cambiado y con cada vez mayor fuerza aplaude los beneficios de la minería a gran escala responsable en términos sociales, enfatizando que las rentas generadas se pueden invertir en el desarrollo social (El Comercio, 2009). Al mismo tiempo, ataca a los ambientales con mayor virulencia: “Los ecologistas son extorsionadores. Las comunidades no son los que protestan, sino un grupillo de terroristas. La gente del Oriente nos apoya. Los ambientalistas románticos y esos izquierdistas infantiles son los que quieren desestabilizar al Gobierno”.⁷ Haciendo eco de la asociación hecha por Morales entre la extracción y las necesidades nacionales, Correa ha afirmado: “*Vuelvo a repetir, con la ley en la mano, no vamos a permitir este abuso, no vamos a permitir levantamientos que bloqueen caminos, que atenten contra propiedad privada... Es un absurdo estar asentado sobre centenares de miles de millones de dólares y, por romanticismos, novelerías, fijaciones, que sé yo, decir no a la minería*”, y añade: “*Compañeros, no vamos a permitir esta cosa. No vamos a permitir esta dictadura de la minoría*”. Una minoría que califica de la siguiente manera: “*El mayor peligro no está en la derecha ni el partidocracia, ya se han derrumbado por sus propios errores y ellos saben....El mayor peligro es que aquellos que se llaman de la izquierda, que toman el tema ambiental y el tema indígena, pero es un infantilismo, un fundamentalismo terrible. Eso es el mayor peligro para nuestro proyecto. Y no permitiríamos que este poquito boicotean las aspiraciones, los deseos, los legítimos derechos de la grande mayoría*”.⁸

En vista de estas críticas, es importante notar que el sencillo acto de disentir no significa, necesariamente, que las organizaciones del movimiento se opongan a todas las formas de la industria extractivista. En muchos casos, sus preocupaciones principales tienen que ver con cómo se lleva a cabo la expansión de actividades mineras y de hidrocarburos, con problemas de derechos, transparencia, ciudadanía, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo, surgidos en el proceso de expansión. Al describir esta disidencia como formas de “terrorismo”, “extorsión” o “neocolonialismo” inherentemente “anti-minero” y “anti-petróleo”, estos presidentes han evadido la obligación de responder a

7 Rafael Correa, Cadena Radial, 2 de diciembre de 2007, disponible en: redamazon.wordpress.com/2007/12/05/ecuadorian-president-call-ecologists-terrorists.

8 Ibid., y Cadena Radial, 11 de octubre de 2008.

las preguntas que han surgido en cuanto a sus propios estilos políticos (posiblemente autoritarios). Esto, por su parte, hace más difícil entablar una discusión seria sobre cuestiones cruciales en cuanto a los posibles enlaces entre modelos de desarrollo basados en la expansión acelerada de la industria extractiva y las formas de gobierno que tienden hacia el autoritarismo.

En resumen, los gobiernos de García, Morales y Correa abordan en sus respectivos países la ecología política de extracción de manera extremadamente similar. Para expresarlo de forma sencilla: estos recursos pertenecen a la nación, no a las poblaciones locales o indígenas. Serán explotados, la consulta será un proceso manejado y no se permitirá la disidencia.

Consideraciones finales: oponiéndose a la extracción

A pesar de lo antes expuesto, la disidencia no da señales de esfumarse. La gran pregunta, entonces, es: ¿Qué es lo que logrará? Lo que parece cierto es que los conflictos en torno a la industria extractiva han puesto en la agenda pública, de manera nueva y poderosa, las relaciones entre el desarrollo económico, la calidad del medio ambiente, territorio y derechos humanos. De hecho, en la figura de Padre Marco Arana los conflictos relacionados con la minería en Perú han producido un potencial candidato a la presidencia para las elecciones de 2011, cuya propuesta se basa en gran parte en su larga historia de trabajo en la justicia ambiental y la minería.

La mayor visibilidad de cuestiones socio-ambientales aumenta la posibilidad de que varias sociedades latinoamericanas inicien un debate inclusivo sobre las relaciones entre el medio ambiente, la economía, la plurinacionalidad y la democracia social (con o sin industria extractiva). Un debate de esta naturaleza tiene que cuestionar hasta qué punto estos países se han beneficiado de la mezcla de infraestructura de gran escala, inversión privada, producción primaria para la exportación y tecnología moderna que caracteriza el modelo de desarrollo encabezado por las élites y englobado en iniciativas como IIRSA.

Lo que es más, este nuevo debate tiene que tomar en cuenta, en términos prácticos y no sólo discursivos, otros modelos de desarrollo que podría factiblemente servir mejor a las sociedades latinoamericanas. La necesidad

para un debate de esta naturaleza no carece de importancia. IIRSA ha sido una iniciativa masiva, acordada por presidentes e instituciones financieras con una ausencia casi completa de debate público o parlamentario. Con unas pocas excepciones (como el Centro de Información sobre el Banco), los movimientos sociales, ONGs, académicos y otros se dieron cuenta de su existencia cuando la iniciativa ya estaba muy avanzada, de la misma manera en que tuvieron conocimientos de la expansión de las concesiones de petróleo, gas y minerales. Sólo fue en 2008 que la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, junto con la ONG boliviana CEADDESC, presentó una estrategia para la reorganización de IIRSA, ocho años después de que fuera lanzada durante una cumbre presidencial en Brasilia.

Sin embargo, no queda claro si la suma de toda esta disidencia constituye un movimiento socio-ambiental articulado, puesto que se encuentra una gama de posiciones en cuanto a las relaciones entre el ambiente, los derechos y el desarrollo. Podemos dividir estas posiciones en cinco corrientes generales: Algunas son motivadas por (1) un ambientalismo conservacionista y principalmente preocupadas por los impactos de la extracción en la biodiversidad y la calidad del medio ambiente. Otras expresan inquietudes con raíces (2) en la ecología profunda, preocupaciones que también tienen una intención conservacionista pero que se basan en razones distintas (una creencia en los derechos de la naturaleza) y tienden a emplear estrategias políticas distintas (más radicales y comprometidas con la acción directa).

Alejadas de estas corrientes más conservacionistas, otros ambientalistas en la región reciben su energía de compromisos de carácter más social. El movimiento de la justicia ambiental (3), con sus raíces en el pensamiento de derechos humanos y justicia social, enfatiza las inequidades entre las formas en que los diferentes grupos sociales experimentan los costos, riesgos y beneficios ambientales, e insiste en la existencia de un conjunto de derechos humanos y otros que es, sencillamente, inalienable y que se debe garantizar antes de adoptar una estrategia de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales. Esta posición se relaciona, aunque con diferencias, con lo que el economista Joan Martínez Alier denomina el ecologismo de los pobres (4), en el que el énfasis está el sostener ambientes que, por su parte, sostienen la vida y los medios de sustento.

Una corriente ecologista final se preocupa principalmente con el mayor acceso y control, por parte del Estado, sobre los recursos naturales y los beneficios que producen. Este ecologismo recurso-nacionalista (5) critica el control de los recursos naturales por parte de intereses extranjeros y privados y no la extracción en sí, y bajo ciertas circunstancias (p.ej., control nacionalizado sobre la industria extractiva) puede aceptar que se violen ciertos derechos y amenacen ciertos medios de sustento si beneficia la nación en su totalidad. Finalmente, dentro de todas estas movilizaciones, existen corrientes de pensamiento que no son ecologistas desde ninguna perspectiva, sino enfatizan la necesidad para una redistribución más progresista de los beneficios generados por la extracción.

Así, tenemos un enredo de corrientes que coexisten dentro de las protestas socio-ambientales, y pueden jalar a los movimientos en distintos sentidos y de hecho lo hacen. Las tensiones entre los primeros dos ecologismos y los últimos tres son claras. Tal vez más espinosas son las tensiones que existen entre los últimos tres puesto que, mientras todos podrían ser asociados con una posición “izquierdista” amplia en la región, y mientras ninguna se opone, intrínsecamente, a la extracción por razones ambientalistas, permiten varios “trueques” bastante distintos entre el medio ambiente, los derechos y el desarrollo, y también entre lo local y lo nacional. Se podría argüir que la quinta corriente, el nacionalismo basado en recursos, es la más claramente expresada entre las amplias bases sociales del movimiento Alianza País de Correa y MAS de Morales. Por otro lado, los movimientos de indígenas y derechos humanos tienden a expresar posiciones mucho más cercanas a las ideas que subyacen en el movimiento de justicia ambiental y el ecologismo de los pobres.

Cómo se negocian estas diferencias es un punto crucial. En algunos casos, las negociaciones han ocurrido mediante la cooptación y la corrupción –los líderes de movimientos aceptan favores de algún tipo y, a cambio, moderan sus posiciones–. De hecho, cualquier compromiso para con estos movimientos no debe obviar el reconocimiento de la seriedad de esta corrupción y sus impactos en la forma en que han desarrollado, por ejemplo, los campos gasíferos de Camisea en Perú y el Chaco boliviano. En otros casos, las negociaciones se conducen mediante la compensación, un mecanismo

similar al anterior, mediante los cuales los beneficios se transfieren a un grupo más amplio que sólo el liderazgo del movimiento. Estos mecanismos no ayudan ni a consolidar la democracia ni a crear instituciones que podrían permitir la resolución permanente de las disputas en torno a las relaciones entre la extracción, el medio ambiente y los derechos. Y existen otros casos, de los cuales Bagua es un ejemplo extremo, en donde la “negociación” ocurre mediante el conflicto violento.

Irónicamente, un país en donde ha existido algo de innovación institucional parece ser el Perú –el candidato menos probable, a simple vista–. El Estado ha iniciado pasos un poco tambaleantes hacia una regulación ambiental más decidida, mientras algunos gobiernos regionales y ONGs han comenzado a experimentar con la planificación del uso de la tierra basada en principios ecológicos y, a raíz de la tragedia de Bagua y otros conflictos, las condiciones podrían ser propicias para un debate más sistemático sobre los derechos de las poblaciones locales al consentimiento libre, previo e informado en cuanto a las actividades económicas emprendidas en sus tierras y territorios y para la aprobación de leyes a fin de proteger estos derechos. De hecho, el incidente en Bagua tuvo lugar justo cuando la Defensoría del Pueblo estaba abogando por un debate de esta naturaleza.

Cuatro factores parecen haber hecho posible estos indicios de “progreso”. El primero ha sido el conflicto en sí, lo cual ha sido suficientemente sostenido como para obligar al Gobierno y a la industria a responder. Mientras algunas respuestas han involucrado el uso de la fuerza y la burla, otras han sido más constructivas. De hecho, toda la evidencia sugiere que sin la movilización y el conflicto populares, no cambian las reglas del juego que gobiernan las relaciones entre el desarrollo y el medio ambiente, sobre todo cuando se trata de la industria extractiva. Segundo, las movilizaciones en torno a los decretos de García, emitidos en junio de 2008, parecen haber contribuido a un sentido más profundo de identidades y derechos amazónicos e indígenas compartidos, y también a una mayor concientización entre la población no indígena que no se pueden pasar por alto estos asuntos. Tercero, una Defensoría del Pueblo fuerte, independiente y profesional ha jugado un papel vital en convertir las

posiciones expresadas al vuelo y a veces de manera rudimentaria durante la protesta, en posiciones concretas sobre cómo las políticas y prácticas gubernamentales deben cambiarse. Para jugar este papel, no obstante, la Defensoría del Pueblo tiene que ser autónoma del ejecutivo y totalmente comprometida para con la defensa de la Constitución: una Defensoría del Pueblo cooptada no sería de ninguna ayuda. Y cuarto, tiene que haber organizaciones de la sociedad civil con enlaces tanto a la Defensoría como a los movimientos socio-ambientales y con la habilidad de apoyar cada uno en la elaboración de estrategias y propuestas.

Al fin y al cabo, el progreso de estos pasos hacia cambios institucionales dependerá en gran parte de las relaciones geopolíticas en las cuales la economía extractiva esté incrustada. En el Perú, importará la posición que tome Estados Unidos sobre si los decretos que despertaron la protesta en Bagua realmente sean necesarios para satisfacer el acuerdo del Gobierno con este país. Incluso si la motivación del Gobierno peruano fuera simplemente facilitar la inversión extractiva, ha utilizado el acuerdo de libre comercio a fin de aseverar la necesidad de algunos de estos decretos (es interesante que una consultoría prestigiosa en Perú, Apoyo, publicó un informe en junio que sugiere que se pueden suprimir los decretos sin amenazar el acuerdo de libre comercio) (Consultoría Apoyo, 2009). En otras latitudes, el peso geopolítico de Estados Unidos está en declive, mientras la extracción se convierte en un elemento de creciente importancia en las relaciones con China, Rusia, Brasil, India, Venezuela y Canadá. La existencia y el alcance de las preocupaciones de estos gobiernos sobre las consecuencias ambientales y sociales de la extracción definirán, en buena medida, el alcance de los cambios progresistas adoptados.

El costo humano del incidente en Bagua fue, sin lugar a dudas, inmenso. Muchos esperan, no obstante, que la pérdida de vidas y la violación de derechos obliguen al Gobierno y a la industria a aceptar la necesidad de cambios jurídicos y políticos para dar mayores garantías a los derechos humanos, la autodeterminación y la calidad del ambiente en territorios donde existen industrias extractivas. Si esto resulta ser el efecto final de Bagua, la pregunta es si un cambio parecido se puede conseguir en otras zonas de la región, sin que tenga que haber más Baguas.

Bibliografía

ABI

2009 “Morales denuncia estrategias para evitar exploración de hidrocarburos en Bolivia”. Agencia Boliviana de Información, 10 de julio de 2009.

BARCLAY, Federica.

2009 “Un reclamo justo”. Lima, Revista Ideele N° 193 (junio de 2009), www.revistaideele.com/node/468?page=0,3

BEBBINGTON, Anthony, y BURY, Jeffrey

2009 “Confronting the Institutional Challenge for Mining and Sustainability: The Case of Peru”. Proceedings of the National Academy of Sciences 106:17296-17301.

CEPES

2009 La Revista Agraria. Lima, N° 108 (junio de 2009).

CHASE Smith, RICHARD

2009 “Bagua: la verdadera amenaza”. Lima, Poder, julio de 2009: 48-53, www.poder360.com/article_detail.php?id_article=2209;

CINGOLANI, Pablo

2009 “Organizaciones indígenas y campesinas repudian las acciones del Ministerio de Hidrocarburos contra Mosestenes y Lecos”. BolPress.com, 12 de julio de 2009.

CONSULTORÍA APOYO

2009 “Cambios en legislación sobre tierras en la Amazonía no pondrán en riesgo el TLC Perú-EEUU en el corto plazo”. Lima, Informe s@e, 16 de junio de 2009.

DE ECHAVE C., José

2009 “Los retos actuales del movimiento social vinculado a la lucha por los derechos de las comunidades frente a las industrias extractivas: el caso peruano”. Ponencia presentada en el congreso “Rethinking Extractive Industry”, Toronto, Universidad de York, 5-7 de marzo de 2009.

2007 “La minería en el Perú: entre la transformación de los conflictos y el desafío programático”. Ponencia presentada en el seminario

del Programa sobre Territorios, Conflictos y Desarrollo, Reino Unido, Universidad de Manchester, 22 de octubre de 2007, www.sed.manchester.ac.uki/research/andes/seminars.

EL COMERCIO

2009 “Correa pone de ejemplo a Canadá para defender beneficios de minería”. Quito, El Comercio, 21 de febrero de 2009.

FINER, MATT, JENKINS, CLINTON N., PIMM, STUART L., KEANE, BRIAN, y ROSS, Carl

2008 “Oil and Gas Projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity, and Indigenous Peoples”. PLoS ONE 3, no. 8, disponible en plosone.org

GARCÍA PÉREZ, Alan

2009 “A la fe de la inmensa mayoría”. Lima, Expreso, 29 de junio de 2009.

2007a “El síndrome del perro del hortelano”. Lima, El Comercio, 28 de octubre de 2007

2007b “Receta para acabar con el perro del hortelano”. Lima, El Comercio, 25 de noviembre de 2007.

HARVEY, David

2003 *The New Imperialism*. Blackwell ,Oxford University Press.

LA RAZÓN

2009 “CIDOB quiere dar permisos a las petroleras”. La Paz, La Razón, 30 de abril de 2009

LOS ANDES ON LINE

2009 “La nota que los lectores de Los Andes en San Juan no pudieron leer”. Los Andes On Line (Losandes.com.ar), 14 de junio de 2009.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan

2002 *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona, Icaria.

PERU.COM

2009 “Presidente Alan García advierte a nativos: ‘Ya está bueno de protestas’”. Peru.com, 5 de junio de 2009.

RÉNIQUE, Gerardo

- 2009a “Against the Law of the Jungle: Peru’s Amazonia Uprising”.
NACLA Report on the Americas 42, N°. 1 (enero/febrero de
2009): 5-8; ver, además,
2009b “Blood at the Blockade: Peru’s Indigenous Uprising”.[nacla.org/
node/5879](http://nacla.org/node/5879), 8 de junio de 2009 .

SCOTT, James

- 1998 *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human
Condition Have Failed*. Yale University, Yale University Press.

Volatilidad y mediación en diferentes campos petroleros: Las Arenas Bituminosas y el Delta del Níger como lugares en controversia

*Anna Zalik**

Resumen

Debido a su centralidad en la producción capitalista contemporánea, los conflictos por la extracción de petróleo tienen una resonancia globalizada. Pero siendo que la extracción ocurre en enclaves territoriales, aislados con frecuencia de los grandes centros urbanos, la explotación de petróleo y gas produce también disputas socio-industriales claramente “localizadas”. Ya sea en los lugares de extracción alejados o bien de modo global, los programas de asuntos públicos corporativos que responden al creciente cuestionamiento público a la industria petrolera tienen como meta alcanzar lo que en la terminología empresarial se conoce como la “licencia social para operar”. El logro de esta licencia representa en buena medida una extensión de los procesos de gobernanza social industrial y autorregulación corporativa. El presente texto explora el rol de la gobernanza iniciada por el sector privado a través del análisis de las estrategias de mediación entre la industria petrolera y las comunidades que se implementaron en dos lugares de extracción, las Arenas Bituminosas en Alberta y el Delta del Níger en Nigeria, ambos estratégicos y controvertidos. En este sentido, pretende contribuir a las discusiones sobre la globalización de las “buenas prácticas” de la industria del petróleo y gas, incluida la ruptura hegemónica (parcial) en vista de los continuos desafíos al “capitalismo fósil” (Altvater, 2006).

Abstract

Over the past three years Shell and Chevron Nigeria have launched an initiative to establish oil-field wide corporate negotiation and governance structures, now piloted in some form by major multinational operators across the Niger Delta. Called the ‘Global Memorandum of Understanding’ (or GMOU), the initiative seeks to displace previous community-by-community agreements critiqued for fostering intra-regional resentment and violence. In Northern Alberta, since 2003, Industrial Relations Corporations (IRCs) have been established by First Nations of the Athabasca Tribal Council. These IRCs serve as the key negotiating mechanism for corporate-community relations between certain First Nations of the region and major oil and gas industry operators. This paper examines the GMOU and IRC models within the context of the broader globalization of oil and gas industry ‘best practice’, including its (partial) hegemonic rupture in the face of ongoing challenges to ‘fossil capitalism.’

* Docente asistente en la Facultad de Estudios Ambientales de la Universidad de York Toronto. Obtuvo su doctorado en Sociología del Desarrollo de la Universidad de Cornell. Este

Introducción

En años recientes, Canadá se encuentra entre los tres principales proveedores de petróleo a EEUU (actualmente el primero en términos de reservas no convencionales) y Nigeria es el principal proveedor norteamericano en el África del sub-Sahara. En vista de su centralidad para la seguridad petrolera de EEUU, el Delta del Níger y Alberta del Norte proporcionan significativos modelos globales para la regulación social de la producción de hidrocarburos en regiones estratégicas. Si el rápido desarrollo de las Arenas Bituminosas se encontraba detrás de la intransigencia de Canadá en las negociaciones de Kyoto (McCullum, 2005), la insurgencia en el Delta del Níger proviene de una bien conocida historia de violaciones a los derechos humanos en contra de las “minorías petroleras” de ese país. Cuando se las ve de modo comparativo, las definiciones convencionales del desarrollo industrial ubican a las dos economías en un continuo: desde la perspectiva del Delta, Nigeria representa los estragos de la “maldición de los recursos”,¹ en que la dependencia de los ingresos extractivos y la concomitante degradación ecológica erosionan la cohesión social e impiden el desarrollo de la industria nacional. A través del caso de Alberta, Canadá ofrece un ejemplo de economía industrializada en que la industria petrolera juega un papel proporcionalmente menos significativo en las cuentas nacionales, pero donde las brechas regionales en la asignación de ingresos y regalías de la industria petrolera son cada vez más evidentes, y donde crecen las protestas contra el deterioro de la salud humana y ambiental (Gibson, 2007; Woynillowicz y Reynolds, 2005; Vlavianos, 2006; Chastko, 2004; Dyer et al., 2008). En efecto, a pesar de la divergencia socio-histórica y

artículo es resultado de una investigación en curso en Nigeria y Alberta, y está preparándose para el taller de Ecología Política y Gobernanza en Alberta. Muchas gracias a Janet Fishlock por su ayuda en la investigación, a la Primera Nación Atabasca Chipwyan y a ciertas ONGs del Delta del Níger por su apoyo. Artículo traducido por Hernando Calla Ortega.

- 1 Aunque la tesis de MR tiende a descuidar asuntos estructurales, por ejemplo la propiedad y control de los medios de producción en el sector petrolero y minero, ayuda a explicar cómo la industria, y por tanto la producción interna, puede deteriorarse en vista de la dependencia de un único recurso de extracción de alto valor.

cultural de los dos lugares, sus habitantes enfrentan condiciones comunes a las regiones de explotación petrolera. Estas comprenden la degradación ambiental que proviene de la producción y el procesamiento de petróleo, la elevación y caída de los valores inmobiliarios y de consumo que caracterizan a las economías en “auge”, y el contexto de dislocación social y “relativa privación” (Allub, 1983) que provoca tensiones entre la industria extractiva y las comunidades del entorno.

En los últimos diez años, estas tensiones dieron como resultado luchas populares de resonancia internacional. Los principales boicots globales se encontraron con la respuesta de la industria corporativa en términos de nuevas estrategias de relaciones públicas. Desde el levantamiento Ogoni de los noventas y la muerte de Ken Saro-Wiwa con la complicidad de Shell en 1995 (Osaghae, 1995; Okonta, 2008; Turner, 1997)², el Delta del Níger se volvió un blanco clave de los críticos de las prácticas corporativas a nivel global, y un pivote central para la adopción de la agenda de responsabilidad de las partes interesadas (stakeholder accountability) (Soederberg, 2003). La tendencia hacia la “responsabilidad social corporativa” ha sido en realidad altamente influenciada por las experiencias de Shell en Nigeria y el Mar del Norte (Omeje, 2008; Watts, 2004; Okonta y Douglas, 2001; Wheeler et al 2007). En este mismo período, las Primeras Naciones en Canadá han desafiado crecientemente al Estado por la soberanía territorial, al mismo tiempo que hubo una crítica laboriosa pero persistente tanto a la falta de regulación de las autoridades de los gobiernos provincial y federal como a la complicidad de los operadores privados en el deterioro ambiental (Adkin, 2009; Davidson y MacKendrick, 2004; Vlavianos, 2007). Estas tendencias se han profundizado con la creciente importancia del combustible fósil “no convencional” de las arenas bituminosas, y el papel importante de las rebautizadas “arenas petroleras” (en comparación con

2 El reciente arreglo fuera de los estrados sobre el caso Saro Wiwa tiene implicaciones sobre la forma en que las preocupaciones de reputación de las corporaciones privadas motivan su enfoque para encarar disputas; en este caso, tal vez para evitar que se visibilice la complicidad de Shell con las dictaduras de Abacha en los 1990s (ver Rowell, 2009).

su nombre tradicional de bituminosas o “alquitranadas” que suena más sucio) para la seguridad energética de EEUU.³

A continuación se discuten dos mecanismos formales de consulta y convenios públicos: el Memorando de Entendimiento Global (MEG) que fue utilizado en diferentes comunidades afiliadas según clanes en el Delta nigeriano, y la creación de Corporaciones de Relaciones Industriales (CRI) dependientes de las Primeras Naciones del Consejo de Indígenas Atabasca en Alberta del Norte. Ambas estructuras reflejan sus historias coloniales regionales, expresadas en formas contemporáneas de gobierno indirecto a través de las cuales las corporaciones se introducen en los vacíos (gulfs) de regulación dejados abiertos por varios niveles de gobierno (Cf Mitchell, 2001; Vitalis, 2002). A través del análisis concurrente de estos casos, el presente trabajo pretende contribuir al área de estudios de la práctica social corporativa, donde a la re-regulación social industrial (industrial social re-regulation) se la entiende como constituida dentro de un régimen global en torno a la extracción petrolera (Bond, 2006; Bridge, 2008; Bridge y Wood, 2005; O'Rourke y Connolly, 2003).

Este artículo tiene implicaciones para la representación de bloqueos y tomas de instalaciones como acciones “violentas”, incluso sobre cómo dicha representación configura la noción de protesta lícita y legítima. La representación que los medios dominantes y los especialistas del sector petrolero difundieron sobre la crisis del Delta del Níger tuvo un papel importante en la criminalización de la protesta –a través de la utilización de términos como terrorismo, fracaso estatal y otros para describir la creciente

3 Estas dos regiones son de una significación estratégica particular para los operadores más importantes. El Informe Anual de 2007 de Royal Dutch Shell afirma: “A medida que el petróleo de fácil acceso se vuelva más escaso, los recursos no convencionales como las arenas bituminosas de Canadá se convertirán en fuentes energéticas cada vez más importantes. El cambio ayudará al negocio de las Arenas Bituminosas a integrar más el mejoramiento del betún con nuestras operaciones industriales en diferentes lugares de Norteamérica. En Nigeria, lo destacable fueron los resultados de nuestras operaciones submarinas y el terminado de un sexto tren de gas natural líquido (LNG). Sin embargo, en la región del Delta en tierra firme, buena parte de nuestra producción permaneció cerrada otra vez debido a la situación de seguridad” (Shell, 2007: 7).

ingobernabilidad de la región—. Como veremos más adelante, en la lucha por definir la protesta “lícita”, los mecanismos de consentimiento empleados por las empresas petroleras transnacionales son también significativos. Estos mecanismos han reforzado la estigmatización de la protesta no violenta en el Delta —y de hecho en Canadá— no sólo en el exterior e internacionalmente, sino también en las mentes de aquellos más sometidos a los estragos de la extracción petrolera. En efecto, desde 2003 al presente, muchos habitantes de la región ribereña del Delta se referían a cualquier toma o cierre de instalaciones como actos de “violencia”, una visión promovida por la industria en su énfasis por evitar paros laborales y por ilegalizar las protestas públicas.⁴ En los sitios de extracción canadienses, el recurso a los bloqueos fue considerado obstruccionista e ilegal, habiendo sido los líderes de las Primeras Naciones en Ontario incluso encarcelados por bloquear la expansión en los últimos dos años (Kuyek, 2008). En última instancia, si una táctica clave de los movimientos de resistencia no violenta —como los bloqueos— se vuelve equivalente a protestas “violentas”, quedan pocas opciones para la protesta de los afectados por los impactos industriales: no sorprende entonces que el resultado sea una radicalización de la protesta y resistencia.

Con este esbozo de la economía política de la estructura normativa que rodea la participación multinacional al sur de Nigeria y en Alberta del Norte, el artículo concibe al MEG y las CRI como formas de gobernanza, específicas para cada región y financiadas por la industria, que buscan el consentimiento formal, “legal”, para las actividades extractivas. El trabajo plantea que las variaciones entre los dos modelos fueron configuradas claramente por las identidades territoriales específicas y la resistencia social (incluidas las demandas jurídicas) en contra del Estado y la industria, y por la necesidad de ampliar la responsabilidad corporativa en cada región. El resultado es de doble filo: si bien el MEG y las CRI pueden permitir nuevos canales para la voz y protesta de las comunidades frente la industria, ellos pueden servir también como medios “legales” de marginalización y criminalización de

4 En el Foro de Mujeres Constructoras de la Paz de la SPDC del 2003 en Yenagoa, esta conexión se hizo explícita cuando las mujeres-como-madres fueron criticadas por descuidar su “deber” de alentar el buen comportamiento en sus hijos.

las estrategias de bloqueos que pudieran ser importantes para el éxito de sus demandas ante la industria, reemplazándolas más bien con el “diálogo” (Nader y Grande, 2002; entrevista a Lennarson, 2008).

Los modelos

La formalización de los modelos MEG y CRI se dio en aproximadamente el mismo período de tiempo, a continuación de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y en el contexto de precios del petróleo en ascenso. En Alberta, las Corporaciones de Relaciones Industriales del Consejo de Indígenas Atabasca (CIA) quedaron institucionalizadas al amparo del Acuerdo Central de Todas las Partes (ACTP) negociado a lo largo de 2002 (ACTP, 2003, Erskine, 2003).⁵ Las Primeras Naciones que integran el CIA, con varias empresas petroleras y mineras, agencias gubernamentales federales y provinciales, así como algunas empresas madereras operando en la región, firmaron formalmente el acuerdo a comienzos de 2003. El ACTP fue en gran medida el resultado de las crecientes presiones por cumplir una “obligación de consultar” legalmente vinculante que las cortes canadienses determinaron que surge del capítulo 35 del Acta de Constitución de 1982 (Treacy, Campbell y Dickson, 2007).⁶ Informada por un creciente número de precedentes legales canadienses, esta “obligación” se entiende actualmente como la obligación del Estado (de la “Corona”, en el contexto canadiense) –con frecuencia delegada a la empresa que desea obtener la aprobación de las entidades de regulación correspondientes para determinado desarrollo– de consultar con los grupos indígenas respecto a actividades que afectarán sus derechos constitucionalmente protegidos: en el mejor de los casos, el acuerdo ofrece en efecto un reconocimiento

5 Debería advertirse, sin embargo, que ellas estaban informadas por historias más largas de configuración de tales procesos; en todos (through) el Fort McKay la CRI existía allí (in) desde los comienzos de los noventa y en el pilotaje de estrategias al estilo de “toda la comunidad” en sitios como la Planta de Gas Soku en el Delta del Níger.

6 El capítulo 35 establece el reconocimiento y afirmación de los existentes derechos de tratado e indígenas de los pueblos aborígenes del Canadá.

formal de la significación del “conocimiento ecológico tradicional” (al que se hace referencia como CET). En el peor de los casos, el ACTP puede concebirse como un ejercicio puramente formal, y finalmente vacío, por parte de la industria en la “obligación de consultar”: la consulta obligatoria, sin consentimiento o beneficio tangible de la comunidad, es suficiente para cumplir los requisitos formales (Natcher, 2001; O’Faircheallaigh, 2007; Castree, 2004).

Se puede sostener que el modelo CRI facilita un proceso consultivo en el que es improbable una modificación significativa de los planes industriales, excepto en el caso de que una Primera Nación compre acciones (buy-in to) en la economía petrolera de la región. En otras palabras, el “derecho a decir no” a la explotación (Kuyek, 2008; Podur, 2008) es difícilmente alcanzable a través de las CRI, si bien su estructura de cogestión con el Consejo puede facilitar la posibilidad de que los habitantes presenten demandas más radicales. Tal como lo expresó el integrante de una comunidad a un operador en las Arenas Bituminosas, en una reunión de 2008 facilitada por la CRI:

“... sabemos lo que ha ocurrido a los pueblos indígenas a consecuencia de la industria petrolera a nivel mundial... No aprobaré aquello, no permitiré que eso me ocurra a mí, a mis hijos, a mis nietos. Tengo dos manos: una mano puede firmar un Memorando de Entendimiento en una hoja de papel, la segunda puede hacer señas a otras 1000 personas que detrás de mí están diciendo: no permitiremos que esto ocurra aquí, no les daremos esas tierras...”

Operaciones en las Arenas Bituminosas, el Acuerdo Central de Todas las Partes y el Consejo de Indígenas Atabasca

El Consejo de Indígenas Atabasca (CIA) en el Municipio de *Wood Buffalo* fue fundado en 1988. Integrado por la Primera Nación *Chipewyan Prairie Dene, Fort McMurray 468*, las Primeras Naciones *Mikiskew Cree, Athabasca Chipewyan* y *Fort McKay*, la misión del CIA consiste en “proveer servicios de programas de asesoramiento y determinadas estrategias para ayudar a las Primeras Naciones integrantes y a sus miembros en el fortalecimiento de sus capacidades y la protección a los derechos de los Aborígenes y sus Tratados,

y a sus territorios tradicionales”.⁷ *Fort McKay*, como Primera Nación del CIA que tiene la cercanía mayor a los sitios de *Synchrude* y *Suncor* que operan desde mucho antes, sirve como ejemplo tanto por ser la más grande como la citada con mayor frecuencia entre los miembros del CIA afectados (y, se infiere, “empoderados”) en las Arenas Bituminosas (McKillop, 2002). La posición anómala de *Fort McKay* en comparación con los otros cuatro grupos del CIA es frecuentemente aludida en las discusiones y su Corporación de Relaciones Industriales fue establecida mucho antes que el ACTP, en los noventa. Los acuerdos de contratos de sociedad suscritos por *Fort McKay* configuran su mayor “capacidad” institucional (para usar los términos comerciales y del desarrollo) para las negociaciones entre industria y Estado. Sin embargo, la proximidad física y el haber estado insertada por décadas junto a los impactos socio-ecológicos de la explotación de las arenas bituminosas, podrían haber configurado también una posición de negociación *históricamente* “más débil”. En otras palabras, el establecimiento de relaciones formales entre *Fort McKay* y la industria petrolera ocurrió justo antes de la creciente importancia de las demandas por los derechos indígenas y los movimientos de soberanía a nivel global y nacional. Sus nexos más fuertes con el desarrollo industrial actualmente involucran muy estrechamente a *Fort McKay* en la subida y caída de las utilidades de la industria, aún si su propio rol en la planificación y toma de decisiones regionales más amplias ha sido fortalecido por estos vínculos.

Por el lado de la industria, entre los primeros signatarios del ACTP estaban: *Alberta-Pacific Forest Industries Inc.*, *Albian Sands Energy Inc.*

7 La membresía en la región se estima en aproximadamente 5000. La completa Declaración de Misión del CIA como se la formula en el ACTP es como sigue: “Ampliar y promover el bienestar general de nuestro pueblo proporcionando programas, servicios y oportunidades; alentar el crecimiento, prosperidad y desarrollo de las comunidades de las Primeras Naciones mediante el fortalecimiento de sus capacidades; preservar y proteger nuestros derechos y libertades incluidos en Tratados; promover y proteger la integridad de nuestra relación con la Madre Tierra, la tierra, agua, hielo, aire y recursos; promover y proteger nuestros orígenes, territorios, medio ambiente, cultura, costumbres, historia e idiomas como pueblos de Primeras Naciones; trabajar juntos en armonía y unidad, apoyándonos unos a otros política, social, económica y culturalmente; desarrollar relaciones significativas y productivas con nuestras partes interesadas” (ACTP 2003: Programa A).

(ahora *Shell*), *Shell*, *ATCO Group of Companies*, *Canadian Natural Resources Limited*, *Conoco Phillips Resources Corp.*, *Deer Creek Energy Ltd. Enbridge*, *EnCana ExxonMobil Canada*, *Japan Canada Oil Sands*, *Nexen Petroleum*, *OPTI*, *Petro-Canada*, así como los antiguos operadores *Suncor* y *Syncrude*. Por parte de los signatarios gubernamentales estaban el Municipio de Wood Buffalo, la Provincia de Alberta y el Gobierno de Canadá bajo el INAC.

Después de la firma, un área de prioridad clave para el ACTP era la búsqueda de “empleo permanente” para los integrantes del CIA. De modo implícito o explícito, se dio prioridad al empleo “formal” en el desarrollo industrial de la región a través de la adjudicación de contratos y la capacitación técnica por parte de la industria petrolera o sus socios.⁸ Un representante corporativo explicó la relevancia de esto para las relaciones entre la industria y las comunidades. Al describir la estrategia empresarial adoptada por su empresa, él explicaba:

“Nuestra intervención es más intensiva en tiempo, a fin de incrementar el número de empleados indígenas que tenemos, hemos tenido que intervenir durante todo ese período de 15 años para ayudar a los niños de la escuela de convenio (mentor school) a que comprendan la importancia de permanecer en la escuela y para darles alguna visión de qué es lo necesitan aprender (have), para poder acceder a oportunidades de empleo; no se trata de intervenir a nivel pre-universitario con programas de capacitación, se trata de incidir directamente en la primera etapa educativa, de modo que ellos tengan modelos de roles y ayudas (como los métodos de aprendizaje en torno a la lectura), ellos necesitan apoyo a lo largo de todo el proceso educativo...porque ustedes ni siquiera tienen niños que se quedan en la escuela...”

Está claro que estas afirmaciones asumen que la sostenibilidad requiere del desarrollo/crecimiento industrial, un principio central del “acomodo” (compromise) que caracteriza al ambientalismo liberal formal del pasado

8 Por ejemplo, NAIT ha ofrecido programas de capacitación en circulación a las Primeras Naciones.

9 Resumida a partir de entrevista telefónica realizada por Janet Fishlock.

cuarto de siglo (Bernstein, 2001). Tal como se lo explicita en la visión formulada al comienzo del ACTP:

“Este Acuerdo Central asegura relaciones mutuamente beneficiosas a largo plazo entre todas las Partes, en calidad de iguales con derechos reconocidos. Apoya los objetivos de crecimiento económico de las Partes y la sostenibilidad de las Primeras Naciones que integran el Consejo de Indígenas Atabasca tal como se los define en la Declaración de Misión del CIA (ver Programa A – Declaración de Misión). Este Acuerdo Central incrementa las oportunidades de que todas las Partes maximicen los beneficios del desarrollo industrial responsable y controlen los impactos del mismo” (ACTP, 2003).

Para este artículo, la estipulación clave del acuerdo era aquella que creaba las “Corporaciones de Relaciones Industriales” dependiente de cada Consejo de Grupo con un financiamiento de \$230,000 establecido como base para cada CRI en 2003. Lo destacable aquí es la prominencia de las redes de producción de conocimiento corporativo, de nivel regional o global, en la configuración del modelo de práctica social de la industria. En efecto, según informantes clave, entre los arquitectos importantes del modelo CRI se encontraba un consultor de la industria petrolera con base en Calgary dedicado a llevar adelante procesos AIE (Agencia de Información Energética). Este mismo consultor supervisó los componentes de Conocimiento Ecológico Tradicional en las evaluaciones de impacto ambiental de la industria, así como propuso infraestructura industrial de envergadura para la región, lo que implicaba la construcción de nuevos pueblos y la alteración del cauce del río en el Delta del Atabasca.

Las CRIs tienen una constitución como corporaciones no lucrativas con Directorios integrados por el Presidente del Consejo y al menos un Consejero. Estas CRIs informan a un Comité de Gerencia, conformado por los directores de las CRIs y los Oficiales Ejecutivos Corporativos (CEOs, por sus siglas en inglés) del Consejo de Indígenas, de la Oficina de Relaciones Industria-Comunidades y del Gobierno. A su vez, éste es supervisado por un Comité Ejecutivo que se reúne trimestralmente para aprobar los planes de negocios. Conformado en base a jefaturas, aquí los representantes son los Jefes de los Cinco Grupos, los Vicepresidentes de la industria y los directores

de alto nivel de los ministerios gubernamentales. Algo importante de subrayar, en el contexto de un análisis de la CRI paralelo (alongside) al MEG en Nigeria, los presupuestos se aprueban al nivel del Consejo de Indígenas Atabasca, evitando idealmente la dinámica fragmentaria y competitiva característica de las actividades de la industria petrolera en contextos agrarios (y a menudo post/neo coloniales). Pero esta estructura también configura una especie de “responsabilidad mutua” entre las Primeras Naciones y las empresas, creando presión para las negociaciones industriales regionales y el acatamiento por parte de las “partes interesadas” (stakeholders) indígenas. Como veremos, estas presiones tienen alguna resonancia con el MEG en el contexto nigeriano. En ambos, determinadas decisiones respecto a estipulaciones y asignaciones presupuestarias son tomadas por un diverso grupo de comunidades, las cuales transfieren el conflicto por presupuestos limitados a las mismas poblaciones afectadas.

En la práctica las Corporaciones de Relaciones Industriales (una por cada una de las Primeras Naciones signatarias) organizadas al amparo del ACTP sirven como un brazo consultor para cada Grupo cuya responsabilidad es revisar las propuestas de la industria. A continuación se establecen sociedades con las empresas (corporations) en base a un análisis caso por caso, creando el status de “detentadora de intereses” (stakeholder) de una importancia central para aquello a lo que la industria petrolera se refiere como “participación accionaria apalancada” (leveraged buy-in) (Lapin, 2000). Tal como se describe en los Estándares de la Consulta del ACTP:

“En apoyo a los principios y mandato de los Estándares de la Consulta, el proceso de consulta debe ser significativo y efectivo tanto para la Primera Nación como para la Corporación. El Proceso Consultivo debe tomar en cuenta cómo hace cada parte la consulta, períodos de tiempo requeridos para la misma y etapas en los procesos de toma de decisiones para la Primera Nación y la corporación” (Estándares de la Consulta, parte B de la ACTP, pág 2).

Al mismo tiempo, sin embargo, la industria determina de modo colectivo su estrategia de “línea de fondo” (bottom line) respecto a las demandas comunitarias. Por ejemplo, ambos, el ACTP y algunas redes de la industria claves en las Arenas Bituminosas (principalmente el GTIR o Grupo de

Trabajo para Infraestructura Regional, AKA Grupo de Desarrollo Arenas Petroleras) pretenden crear un “frente común” corporativo con relación a las negociaciones de las Primeras Naciones, de manera de evitar “crear un precedente” con las comunidades indígenas que otras empresas contratistas estarían luego presionadas a satisfacer (entrevista de 2008 a Representante de la Industria).

Según varios informantes clave, los desafíos principales que enfrentan las CRIs incluyen el acelerado ritmo de desarrollo en la región, un contexto que se está modificando algo en vista del colapso del precio del petróleo.¹⁰ Esto requiere que las CRIs lleven a cabo evaluaciones de numerosos planes por encima de la capacidad de su personal (lo que fue mencionado por algunos informantes como parte de la estrategia de la industria). En efecto, en los informes de la industria se hace referencia a la “incapacidad” de las CRIs para responder a los períodos de tiempo (timelines) de la industria (un término utilizado explícitamente en el ACTP). Como lo explicaba un entrevistado: “si una llamada no es devuelta o no se da respuesta a los materiales deslizados por debajo de la puerta, es esto lo que se ofrece como evidencia en los envíos de consulta presentados ante la AIE por la empresa, pero no respondidas por parte de la CRI.”¹¹

En relación al financiamiento a las CRIs, el ACTP afirma en el capítulo de “capital apropiado e inversiones productivas”:

“Nota: El acuerdo financiero no debería considerarse una contribución o “financiamiento” corporativo por cuanto es un arreglo entre Partes iguales donde ambas están invirtiendo en el proceso de consulta para obtener beneficios conjuntos.”

La referencia a *beneficios conjuntos* sugiere que de lo que se trata son los beneficios conjuntos del desarrollo y deja la interrogante (begs the question) respecto a la capacidad para rechazar proyectos (Kuyek, 2008), una evidente

10 Los recortes resultantes en la industria probablemente sólo profundizarán la falta general de mitigación ecológica en la región. Los críticos señalan que en un período de 41 años de desarrollo de las arenas bituminosas, sólo el 0.2% de las tierras dañadas han sido recuperadas.

11 El informe de sostenibilidad de Syncrude menciona haber realizado 263 “actividades de consulta” con miembros de las comunidades indígenas.

área de conflicto como la encarnada en la coalición de Jefes conformada en 2008 (Tratado 7 y 8 y otros “detentadores de intereses” (stakeholders) en Alberta) opuesta a cualquier otra aprobación gubernamental de desarrollo en las Arenas Bituminosas.

La creciente protesta social en Alberta refleja también una mayor atención pública al proceso AIE desde 2003 y, particularmente, en los últimos dos años. Entre los temas que recibieron una significativa atención estaba la impunidad socio-ecológica y ambiental en casos como el despido del Dr. O’Connor –el médico que alertó a la comunidad de *Fort Chipewyan* respecto a los elevados niveles de un cáncer del conducto biliar poco frecuente– así como el “escándalo de los patos” en 2008, en el que cientos de pájaros (probablemente la punta del iceberg) fueron encontrados muertos en una charca de escorias de la industria petrolera-. Entre tanto, la industria busca una mayor *certidumbre*¹² para las inversiones (developmental), como lo describe un entrevistado, la que entre otros puntos busca un enfoque de “colaboración” entre las industrias “para evitar que una empresa (cualquiera) fije un precedente poco realista en la comunidad”. De modo similar, la industria percibe a los Consejos de Grupo como potencialmente hostiles y/o “insuficientemente representativos”. Como lo dijo un representante de la industria en una entrevista de 2008: “Se supone que la CRI representa a todos (en la comunidad) no únicamente al Consejo de Grupo”.¹³ Es así que la industria promueve reuniones específicas con jóvenes y gente mayor, las que en un caso observado por el autor tenían la intención de romper

12 La literatura sobre riesgos es más destacable aquí. La falta de “certidumbre” que surge de (aprox. 500) demandas no resueltas por tierras indígenas, se menciona en la literatura corporativa como un factor que desalienta el desarrollo industrial y las inversiones. En Alberta, sin embargo, los representantes industriales indican que la incertidumbre por demandas de tierras no representan los mismos desafíos que en BC, debido a la existencia del número histórico de tratados que proveían, al menos a primera vista, la entrega de todos los derechos de tierras a cambio de derechos de tratado y reservas indígenas. En cambio, el asunto sobre la mesa y “siempre controvertido” se refiere a la distribución de recursos para el desarrollo (J. Fishlock, entrevista con rep. Industria)

13 Entrevista con la autora en 2008. Un representante de la industria afirmó que cuando se trataba de las Comunidades Metis de las proximidades, ellos deseaban tratar con todas juntas de manera de no alentar la división.

la posición de consenso del Consejo sobre un determinado proyecto de la industria. Esta estrategia es central para un modelo de acuerdo propuesto por la industria en 2009 que reemplaza al ACTP, denominado “Consulta y Acuerdo de Beneficios Regionales” o CABR. La propuesta del modelo CABR, que se discute entre los representantes de la industria al menos desde 2006¹⁴, presenta ciertos rasgos comunes con el MEG en el Delta del Níger.

El MEG, las transnacionales y los Comités de Desarrollo de todo el campo petrolero

En el caso del modelo MEG, las subsidiarias de Chevron y Shell (SPDC – *Shell Petroleum Development Corporation of Nigeria*) junto a otros grandes operadores transnacionales, han lanzado una iniciativa para establecer una negociación corporativa y estructuras de gobernanza con alcance a todo el campo petrolero. En tanto ME “global”, la iniciativa busca desplazar a los acuerdos previos comunidad-por-comunidad con el “anfitrión”, criticados por promover resentimientos entre comunidades y violencia territorial pagando beneficios desiguales a comunidades próximas declarando a algunas de ellas “propietarias” de determinadas bocas de pozo e instalaciones”, y no así a otras (Zalik, 2004). El MEG evita también la posibilidad de una “acción colectiva” entre las comunidades afectadas, haciendo de la implementación de algunos beneficios de desarrollo social (por ej. edificaciones escolares y centros de salud, proyectos de microcrédito) legalmente dependientes de la preservación de un ambiente seguro para las operaciones *en todas* las comunidades. El proceso del MEG se superpone y desplaza en parte a las estructuras de gobernanza local, sean éstas capitanías o consejos de desarrollo comunitario, con mecanismos administrativos y de toma de decisiones iniciados y promovidos por la industria petrolera.

El surgimiento del MEG es una continuación después de varias transiciones desde la Asistencia a Comunidades (AC) pasando por el Desarrollo de Comunidades (DC) hasta el Desarrollo Comunitario Sostenible (DCS)

14 Dadas las recientes disputas respecto a la autonomía de las CRI frente a las presiones de la industria, este modelo tiene pocas probabilidades de implementarse.

promovido por Shell y otras empresas operadoras en el Delta del Níger desde 2001. El MEG refleja también una atención más explícita a la relación entre “seguridad” industrial y los posibles conflictos por pagos de compensación. Cuando el MEG se encontraba en período de desarrollo, Shell empezó a implementar una política de *no compensación* por daños de derrames en casos de sabotaje. Esto es problemático a varios niveles. Tanto por casos comprobados en que el sabotaje fue de hecho *fingido* por la industria, como además –y de hecho más importante para este trabajo– porque actúa como una forma de “castigo colectivo” en el que todos los habitantes son considerados culpables de las transgresiones de unos cuantos. Las tensiones entre esta dinámica y el legado de gobierno indirecto son por lo visto parecidas (similarly apparent) en las CRI. El MEG busca de modo parecido aquella “seguridad” que la industria en Alberta está ahora promoviendo a través del proceso CABR. Esto lleva el tratamiento “*global*” de los “detentadores de intereses colectivos” (stakeholders) a un nivel formal al crear requisitos vinculantes para las comunidades signatarias de permitir y facilitar la continuidad de las operaciones (los cuales ilegalizan las protestas de los habitantes locales cuando están descontentos). Si una signataria del lado de los que “reciben” (comunidades afectadas) rompe los términos de un MEG que exigen se provea de un ambiente de operaciones seguro y sin obstrucciones al proyecto industrial, en cierto sentido la corporación no está formalmente obligada con ninguna de las otras signatarias “no transgresoras”.¹⁵

En 2006, el “Memorando de Entendimiento Global” que fuera implementado por algunos operadores, consistía en un conjunto de comités y

15 En el caso del modelo Chevron en el Estado del Delta, una nueva entidad de comunidades “fundadoras” (community foundations) debe establecerse a través del MEG, la cual también debe buscar fondos de fuentes no gubernamentales y multilaterales entre ellas el Banco Mundial y cooperantes privados. Esto pretende, explicó un representante corporativo, encarar el hecho de que la industria no puede pagar para todas las necesidades de desarrollo de la región. Estas entidades tipo-fundadoras funcionarán de modo paralelo a las instituciones ligadas al gobierno, pero en su organización inicial están directamente vinculadas a proyectos en campos petroleros determinados, con representantes-participantes remunerados directamente por su tiempo vía estipendios por sesión provenientes de la corporación.

etapas de implementación algo difusas, en los que representantes de varios niveles de gobierno y burócratas estatales se sentaron junto a representantes de las comunidades y personal de operaciones y asuntos públicos de la industria petrolera. El proceso fue facilitado por ONGs mediadoras, pero la corporación estableció por anticipado la secuencia del proceso. En el caso tanto de Chevron como de SPDC, el MEG pretende (o pretendió) abarcar finalmente a todas sus áreas de operaciones, reemplazando los acuerdos previos comunidad-por-comunidad.

En su estructura, el proceso MEG emplea un sistema de incentivos parecido al sistema de “hitos” empleado en los modelos Desarrollo de Comunidades y Desarrollo Comunitario Sostenible que Shell Nigeria utilizaba anteriormente. Bajo este sistema por “hitos”, el financiamiento de las etapas de implementación futuras no procede hasta que los representantes “comunitarios” demuestren que las etapas previas fueron concluidas. En último término, y de modo parecido a la propuesta CABR, la idea es que en el caso del MEG, los nuevos “Comités de Monitoreo (advisory) del Proyecto” (a cuyos integrantes la empresa les paga un estipendio por sesión (sitting allowance) con alcance en todo el campo petrolero (oil-field wide) terminen recibiendo su propio presupuesto de funcionamiento. Pero para que esto pueda ocurrir, los integrantes deben llegar a acuerdos dentro de la comunidad y entre comunidades respecto a los “beneficios” esperados –infraestructura, empleos, etc.– que se asocian a un determinado proyecto de más largo plazo no muy diferente de las CRIs. En base a este proceso, se debe llegar a acuerdos vinculantes de aproximadamente 5 años con la empresa. Estos acuerdos establecen un conjunto de beneficios de desarrollo social comprometidos a las comunidades, pero la posibilidad de que estos beneficios sean concluidos depende de que las comunidades aseguren un ambiente “sin conflictos” para las operaciones. En algunos casos, el MEG considera el terminado de los proyectos llamados “heredados” en el Delta del Níger que tienen ya muchos años sin concluirse (más conocidos como proyectos abandonados, como lo dijo un colega), aunque ciertos informantes indican que la responsabilidad de implementar los mismos debe ser asumida por los gobiernos centrales.

El MEG y sus precursores

En una experiencia anterior, unos comités de negociación por cada campo petrolero (oil field Wide) habían llevado a la acción colectiva de comunidades unidas dentro de un proyecto de producción o campo petrolero, como por ejemplo la Planta de Gas *Soku* en la frontera de los Estados de Ríos y Bayelsa.¹⁶ Es justamente esta posibilidad de una parecida acción colectiva que el nuevo proceso MEG prohíbe explícitamente. A continuación, las citas extractadas de un MEG de 2006 demuestran cómo se logra esto. En particular, una revisión de estos documentos indica que los términos vinculantes son aplicados de modo muy diferente a la empresa y las comunidades. Esto se demuestra en las cursivas que se muestran a continuación.

Una selección de las obligaciones (de la Empresa) dice lo siguiente:

“La empresa acuerda realizar sus mejores esfuerzos¹⁷ para asegurar que sus Contratistas adjudiquen a contratistas de la comunidad subcontratos apropiados que correspondan a sus capacidades y guarden conformidad con los procedimientos de contratación (de la Empresa) y las metas de Desarrollo establecidos por Nigeria y a nivel Local...”

“Para que los contratos sean adjudicados (por la Empresa) directamente (en las Regiones Afectadas, la Empresa) acuerda realizar sus mejores esfuerzos para asegurar la participación comunitaria en su proceso de contratación utilizando las directrices (de la Empresa) y sujeta a las estipulaciones siguientes (las que hacen referencia a las directrices internas de la Empresa)”.

-
- 16 Una región en que la autora dirigió investigaciones fue testigo de un ultimátum publicado colectivamente por las Asociaciones de Jóvenes de tres comunidades, relacionado con el hecho de que había infraestructura básica –comprometida vía mediación inter-comunitaria– todavía por concluirse. En la petición de seis puntos, los grupos afirmaron que se pagase una suma global de N15 millones (US\$ 115,000) a cada una de las tres asociaciones juveniles para prevenir un inminente litigio entre la empresa petrolera y las comunidades anfitrionas debido a la insensibilidad y descuido del gigante petrolero (Mike Oduniyi en Lagos, 2005).
- 17 Debe advertirse que “mejores esfuerzos” puede considerarse un nivel de obligación bastante elevado en la terminología jurídica; de cualquier modo, la diferencia con las demandas que se plantean a las comunidades es considerable.
-

“La Empresa acuerda realizar sus mejores esfuerzos para asegurar que los contratistas que realizan trabajos (para la Empresa) en (las Regiones Afectadas) contratarán los trabajadores (de las Regiones Afectadas) que se requieran, siempre que cumplan los requisitos de pre-empleo de (la Empresa o) el Contratista”.

(texto en negrilla del autor).

En cambio, una selección de Obligaciones de las Comunidades/Clanes afectados dice:

“Los (clanes/regiones) afectados” y sus representantes asegurarán que las actividades, incluidas aquellas realizadas por los contratistas (de la empresa), estén libres de cualquier forma de hostigamiento e interrupciones por parte de los (clanes) afectados durante todo el período de actividades.

Los (clanes) afectados acuerdan colaborar activamente con la policía y otras agencias encargadas del cumplimiento de la ley en el manejo y seguimiento de asuntos que podrían ocasionar disturbios públicos o impedir las posibilidades de operar (de la empresa o sus contratistas).

No se solicitará ningún otro beneficio de la empresa o sus contratistas”.

Y a continuación algunos otros ejemplos del lenguaje variable empleado en un cuadro que muestra los compromisos de la Empresa en comparación con los de las Comunidades Afectadas:

“(La Empresa) arrancará en el lugar un proceso para asegurar el cumplimiento de los estándares ambientales en colaboración con las comunidades y las agencias de regulación correspondientes.

Las regiones Afectadas: proveerán a (la Empresa) y sus contratistas en todo momento de una atmósfera apropiada para sus operaciones y darán los pasos necesarios para anticipar y evitar interrupciones a las actividades (de la Empresa)”.

El acuerdo procede luego a especificar determinados compromisos de infraestructura (aunque sin especificar tiempos) que serían entregados por la Empresa, así como un calendario de cuatro pagos anuales al comité de implementación (o CAP) del MEG de la región, y montos específicos a ser ofrecidos como pagos por Homenajes y Cortesías, etc., en ocasión de visitas oficiales. Sobre este punto, debería mencionarse que entrevistas a

informantes clave en 2007 indicaron que a pesar de que este MEG había sido firmado, los fondos todavía no habían sido desembolsados por la corporación,¹⁸ señalando los mismos problemas que afligieron a anteriores rondas de negociaciones entre corporación y comunidades.

Adicionalmente, se garantiza un salario de 2000 *nayra* diarios a los trabajadores no calificados de la región.

Y del último capítulo sobre “Penalidades por Incumplimiento del MEG”:

“Todos los beneficios, incluidos los proyectos y programas de DCS, están condicionados a la no interrupción de las operaciones que puedan corresponder a las comunidades beneficiarias y todas las partes están de acuerdo que el financiamiento para estos proyectos y programas serán suspendidos si existiera cualquier ruptura de las operaciones de (la Empresa) y/o sus contratistas durante el período del MEG...”

Cualquier incumplimiento de este MEG por parte de (la Empresa) particularmente por retraso en el desembolso de fondos (tomando en cuenta el financiamiento del Socio de Riesgo Compartido por más de 6 meses), merecerá una penalidad que es equivalente a un proyecto de generación de ingresos hasta la suma de N5 (Nota: sólo puedo presuponer que se trata de un error tipográfico y que debiera leerse N5000 o 50,000).

(Las Regiones Afectadas) acuerdan expresamente que el incumplimiento o percepción de incumplimiento del MEG por parte de (la Empresa) o su Contratista no será motivo para la ruptura de las operaciones de (la Empresa) o el Contratista sino que utilizarán el procedimiento de manejo de quejas para defender su interés correspondiente en este punto”.

Y por tanto, para subrayar el contenido de esta última cláusula, la protesta “no violenta” se vuelve efectivamente ilegal. Al mismo tiempo, el

18 La SPDC afirma, por ejemplo, que los aspectos clave de los MEG incluyen “la participación de todas las comunidades relacionadas con la producción, activos y ductos (Concepto de Toda la Comunidad); aliento a los planes de desarrollo socio-económico basado en la gente a nivel de comunidades y grupos de comunidades; focalización alentada en Plan de Desarrollo de la Comunidad y Empoderamiento Económico y Estrategia de Desarrollo Locales (EEDDL) como base de los proyectos”.

embrollado y altamente explosivo asunto de distribuir fondos compensatorios de la industria a una serie de detentadores de intereses es transferido a los mismos afectados. En el proceso, los representantes comunitarios en varios comités consultivos y de implementación se vuelven sujetos a descargo (accountable) en el caso de disputas. En consecuencia, los asuntos problemáticos distributivos son transferidos a “directorios de grupo” (cluster boards) para que las comunidades negocien internamente. Como se explica en la documentación del MEG correspondiente a Shell Nigeria:

El Directorio de Desarrollo del Grupo (cluster) en representación de las comunidades determinará las fórmulas de distribución basadas en los entendimientos locales existentes, con apoyo del gobierno y la SPDC.

Las protestas sociales y demandas judiciales que continúan a nivel local y global han configurado la adopción del modelo de Memorando de Entendimiento Global en Nigeria. Hasta la fecha empero, el modelo refleja un similar enfoque de negociación corporación-comunidades de arriba hacia abajo, en el que el pago de salarios se lo hace directamente de las arcas industriales y el lenguaje empleado en el Memorando está sesgado legalmente del lado de la corporación. Sobre este punto, la crítica de las estructuras apoyadas por las empresas (privately endorsed), como el MEG o las Corporaciones de Relaciones Industriales, puede cuestionar que ellas representan únicamente un “permiso social de operación” para la industria, sin contribución social o negociaciones significativas.

Conclusión

Este trabajo analizó dos ejemplos de intervenciones industriales que actúan como una criminalización discursiva y práctica de las protestas y demandas populares en dos campos petroleros geográficamente distantes.¹⁹ Los

19 En otro lugar, abordo estas cuestiones únicamente para el caso nigeriano, considerando el modo en que Legaloil.com y el Memorando de Entendimiento Global (MEG) sirven como

ejemplos tienen implicaciones para la naturaleza multi-escala del proceso de regulación, incluido el rol de la gobernanza parcialmente privatizada en la configuración de vías para las demandas públicas ante la industria. En conjunto, ellos sugieren de qué manera las estrategias empresariales para lograr el consentimiento “local” se informan unas a otras entre regiones a través de redes industriales, aún si ellas surgen de historias ambientales, luchas socio-políticas y posiciones contemporáneas divergentes, en la economía política global del petróleo. En efecto, los procesos de producción del sector de petróleo y gas han sido “transnacionalizados” desde un inicio (Yergin, 1990; Vitalis, 2002). En el contexto de un sector internacionalmente conectado, los trabajadores o consultores o ejecutivos industriales petroleros crean la estrategia corporativa en las operaciones extractivas y en los procedimientos para las relaciones con las comunidades. De modo similar, la resistencia popular al capitalismo extractivo se globaliza cada vez más, con alianzas que se extienden entre regiones en forma de redes de la sociedad civil (*Oikwatch*).

El análisis sugiere que la reconfiguración de las relaciones corporativas-sociales, por la vía de modelos de negociación de la industria petrolera, implica modificar la concepción de los intereses “público-privados” y la identificación territorial para reflejar la verdadera delineación de un determinado campo petrolero industrial o proyecto corporativo. De hecho, los “grupos” (clusters) y “comités de asesoramiento del proyecto” creados a través del proceso MEG en Nigeria cambian la forma en que la población ha planteado sus derechos a la base de recursos naturales. Si bien en la práctica

formas de intervención industrial que influyen en los términos del debate sobre el futuro del Delta del Níger y, particularmente, en los términos de la “licencia social” de la industria. También considero la forma en que tales intervenciones son desafiadas por las lecturas que hacen los movimientos de resistencia contemporáneos, y las implicaciones de este proceso controvertido para el rol actual y futuro del Delta del Níger en la economía política global de los mercados petroleros. (Ver Ukiwo 2007 “From Pirates to Militants” *African Affairs* 106(425):587– 610 y Zalik, 2008 *Labeling Oil, Reconstituting Governance: The Global Memorandum of Understanding, LegalOil.Com and the Contested Representation of Profiteering in the ‘Global Niger Delta’*”. Reseñado en Obi, Rustad y Svard (en preparación) *Violent Conflict in the Niger Delta* y en Peterside y Zalik (2008).

el discurso del MEG pretende que sus “comunidades están unidas ya sea sobre una base histórica (clan) o de gobierno local como fuera aprobado por el gobierno estatal relevante”, informantes clave de la sociedad civil señalaron que en varios casos sólo un puñado de “comunidades anfitrionas”, de unas 15 o más pertenecientes a un clan determinado, fueron efectivamente incluidas en la estructura de comité en que se basa el MEG.²⁰ El modelo de detentadores de intereses de las CRI que funciona a través del Consejo de Indígenas Atabasca, aquí formalizado en acuerdos de empresa-a-Grupo (Band) sobre proyectos específicos, también busca un modelo de gobernanza para influenciar el modo en que las comunidades afectadas pueden hacer sus reclamos a la industria. Como se mencionó, las actuales propuestas para cambiar la estructura CRI en Alberta buscan avanzar el interés del gobierno y la industria en un ambiente de operaciones “no obstruccionista” y “seguro” en el que la acción judicial de las comunidades estaría prohibida.

Los contextos nigerianos y canadienses están claramente interconectados a través del espectro de consultores corporativos que configuran tanto la práctica social como la política de seguridad industrial de la industria petrolera, pero ellos también son globalmente constituidos a través de la preocupación de los medios por “proporcionar amenazas” a las fuentes de energía futuras. Al mismo tiempo, y expresando la focalización más amplia del movimiento de justicia ambiental, la distribución de daños está mediada espacialmente, soportando el peso de los impactos negativos sociales y de salud de un modo visible y cada vez más racializado y etnicizado en ambos lugares. En el Delta del Níger, la violencia que rodea a la industria petrolera se encuentra mercantilizada por la vía de una red de protección local (local protection racket), contribuyendo a una más profunda mercantilización del petróleo como un derivado financiero en bolsas de futuros.

De modo global, un impulso importante de la reconfiguración de las relaciones sociales corporativas por la vía de los modelos CRI y MEG

20 Por ejemplo, el borrador del MEG 2006 en el área Gbarain Ekpetiama, que se extiende sobre el LGA del mismo nombre así como a partes del LGA Yenagoa, afirma que “cubre el espectro de actividades de SPDC dentro de Gbarain y Ekpetiama bajo el área impactada por el Proyecto Integrado de Petróleo y Gas Gbaran”.

tiene que ver con la fusión de los intereses públicos y privados por la vía de la representación de la corporación, en el discurso de promoción, como “socialmente responsable”. Esto se ejemplifica en ambos lugares a través de la relación estratégica de socios entre la industria, las instituciones estatales y las organizaciones no gubernamentales. En efecto, la Shell Nigeria indica que el MEG es parte del esfuerzo por el “Desarrollo Comunitario Sostenible” y no algo diferente de aquel. Como surgiendo del respaldo globalizado de la industria petrolera al desarrollo sostenible promovido por las corporaciones, la buena corporación es representada, en los panfletos de asuntos públicos de la industria, como un actor central que reconfigura o responde a las normas socio-ambientales de cada región. A pesar de los serios impactos climáticos ocasionados por sus (these) prácticas, la industria busca construirse discursivamente a sí misma como una agencia que facilita el “desarrollo sostenible” en Alberta o el Delta del Níger. El desarrollo industrial de este tipo pretende enlazar las economías locales con la provisión directa de servicios a los contratistas de la industria petrolera, al mismo tiempo que compromete a los habitantes a mantener un contexto de operaciones sin “obstrucciones” en el que la protesta de hecho (physical) está restringida o prohibida.

Bibliografía

- ADKIN, L.
2009 *Environmental Conflict and Democracy in Canada*. Vancouver, UBC Press.
- ALLUB, L.
1983 “Heterogeneidad Estructural, Desigualdad Social y Privación Relativa En Regiones Petroleras”. *Revista Mexicana de Sociología* XLV(1), 169-190.
- ALTVATER, E.
2006 En C. Leys and L. Panitch, “Socialist Register 2007: The Social and Natural Environment of Fossil Capitalism”. New York, Monthly Review Press.

- ATHABASCA TRIBAL COUNCIL et al.
2003 All Parties Core Agreement.
- BERNSTEIN, S.
2001 "The Compromise of Liberal Environmentalism". New York, Columbia University Press.
- BOND, P.
2006 "Resource Extraction and African Underdevelopment". *Capitalism Nature Socialism*. 17(2), p5-25.
- BRIDGE, G.
2008 "Global Production Networks and the Extractive Sector: Governing Resource-Based Development". *Journal of Economic Geography* 8: 389-419.
- BRIDGE, G., Y WOOD, A.
2005. "Geographies of knowledge, practices of globalization: learning from the oil exploration and production industry". *Area* 32, 2: 199-208.
- CASTREE, N.
2004 "Differential geographies: place, indigenous rights and 'local' resources. *Political Geography*". 23(2),133-167.
- CHASTKO, P. A.
2004 Developing Alberta's oil sands: from Karl Clark to Kyoto. Calgary, University of Calgary Press.
- DAVIDSON, Debra J., y. MACKENDRICK, Norah A.
2004 "All Dressed Up with Nowhere to Go: The Discourse of Ecological Modernization in Alberta, Canada." *Canadian Review of Sociology & Anthropology* 41, no. 1: 47-65.
- DYER, Simon, MOORHOUSE Jeremy LAUFENBERG Katie
y POWELL, Rob
2008 *Under-Mining the Environment: The Oil Sands Report Card*. Drayton Valley: Pembina Institute, WWF.
- GIBSON, Diana
2007 *The Spoils of the Boom: Incomes, profits and poverty in Alberta*. Edmonton: Parkland Institute.

- KUYEK
2008 "The Ontario Mining Act, Political Prisoners and the Right to Say "NO". *The Bullet*, No. 98. April 16.
- LAPIN, D.
2000 *The Leveraged Buy-in: Creating an Enabling Environment for Business through Strategic Social Investments*. Richardson, TX: Society for Petroleum Engineers.
- MACKENDRICK, Norah; y DAVIDSON, D.
2007 "State-Capital relations in Voluntary Environmental Improvement." *Current Sociology*. 55, 5: 674-695.
- MCCULLUM, Hugh
2005 *Fuelling Fortress America: A Report on the Athabasca Tar Sands and U.S. Demands for Canada's Energy*: CCPA, Parkland Institute, Polaris Institute.
- McKILLOP, Jennifer
2002 "Toward Culturally Appropriate Consultation: An Approach for Fort McKay First Nation". Masters Thesis. Faculty of Environmental Design. University of Calgary.
- MITCHELL, T.
2002 "McJihad: Islam in the US Global Order." *Social Text* 20(4): 1-18.
- NADER, Laura
1972 "Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up" D. Hymes *Reinventing Anthropology*. New York: Pantheon Books. 284-311.
- NADER, L., y GRANDE, E.
2002 "From the Trenches and the Towers: Current Illusions and Delusions about Conflict Management – In Africa and Elsewhere." *Law and Social Inquiry* 27 (573).
- NATCHER, David
2001 "Land use research and the duty to consult: a misrepresentation of the aboriginal landscape". *Land Use Policy* 18. 113-122.
- O'FAIRCHEALLAIGH, C.
2007 "Environmental agreements, EIA follow-up and aboriginal

- participation in environmental management: The Canadian experience". *Environmental Impact Assessment Review* 27: 319– 42.
- O'ROURKE, D., y CONNOLLY, S.
 2003 "Just Oil? The Distribution of Environmental and Social Impacts of Oil Production and Consumption". *Annual Review of Environmental Resources*. 28, 587-616.
- OBI, C.
 2008 "Enter the Dragon? Chinese Oil Companies and Resistance in the Niger Delta." *Review of African Political Economy* 117. 414-434.
- OKONTA, Ike.
 2008 "When Citizens Revolt: Nigerian Elites, Big Oil and the Ogoni Struggle for Self Determination, Trenton". Africa World Press.
- OKONTA, Ike; y DOUGLAS, Oronto
 2001 *Where Vultures Feast: Shell, Human Rights and Oil in the Niger Delta*. San Francisco, Sierra Club Books.
- OMEJE, K.
 2008 "High Stakes and Stakeholders: Oil Conflict and Security in Nigeria"
- OSAGHAE, E.
 1995 "The ogoni uprising: Oil politics, minority agitation and the future of the nigerian state". *African Affairs*. 94(375), 325-344.
- PETERSIDE, y ZALIK, A.
 2008 "The Commodification of Violence in the Niger Delta" in Panitch and Leyds (eds). *Violence Today: Actual Existing Barbarism*, Socialist Register. New York: Monthly Review Press.
- PODUR, Justin
 2008 "Canada's Latest Political Prisoners". *The Bullet*. No 95. March 31.
- ROWELL, A.
 2009 "Secret papers 'show how Shell targeted Nigeria oil protests'". *The Independent*. June 14.

- SCHNARCH, B.
2004 “‘Ownership, Control, Access, Possession’ or Self Determination Applied to Research”, *Journal of Aboriginal Health*, 1, 1.
- SOEDEBERRG, S.
2003 “The promotion of ‘Anglo-American’ corporate governance in the South: who benefits from the new international standard?” *Third World Quarterly* 24(1): 7-27.
- TREACY, Campbell y Dickson.
2007 “The Current State of Law in Canada on Crown Obligations to Consult and Accommodate Aboriginal Interests in Resource Development.” *Alberta Law Review* 44, 3: 571-618.
- TURNER, Terisa E.
1997 “Oil Workers and Oil Communities in Africa: Nigerian Women and Grassroots Environmentalism.” *Labour, Capital and Society* 30, 1: 66-89.
- UKIWO, U
2007 From “pirates” to “militants”: A historical perspective on anti-state and anti-oil company mobilization among the Ijaw of Warri, Western Niger Delta”. *African Affairs*,106 (425):587– 610.
- VITALIS, Robert
2002 “Black Gold, White Crude: An Essay in American Exceptionalism, Hierarchy and Hegemony in the Gulf.” *Diplomatic History*, 185-213.
- VLAVIANOS, N.
2006 “Albertans’ concerns about health impacts and oil and gas development: A summary”. *Human Rights and Resource Development*, (Paper #3)
2007 “Public participation and the disposition of oil and gas rights in Alberta”. *Journal of Environmental Law and Practice*, 17(3), 205.
- WATTS
2004 “Resource curse? governmentality, oil and power in the Niger Delta, Nigeria” *Geopolitics* 9, 1: 50-80.

- WHEELER, David; FABIG, y BOEHLE
2002 "Paradoxes and Dilemmas for Stakeholder Responsive Firms in the Extractive Sector: Lessons from the Case of Shell and the Ogoni." *Journal of Business Ethics* 39: 297-318.
- WOYNILLOWICZ, D., y RAYNOLDS, M.
2005 *Oil Sands Fever: The Environmental Implications of Canada's Oil Sands Rush*. Drayton Valley: Pembina Institute.
- YERGIN, D.
1992 "The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power". New York: Free Press Mexico.
- ZALIK, Anna.
2004 "The Niger Delta: Petro-Violence and Partnership Development." *Review of African Political Economy*.
2008 "Liquefied Natural Gas and Fossil Capitalism." *Monthly Review*, November.
- Interviews: 2006 and 2007, Bayelsa, Rivers and Delta States. 2008– Fort McMurray and Fort Chipewyan.

Reseñas



Torres de petróleo, Texas, USA

O. Logan

El mito del eterno retorno

*Henry Oporto**

“El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales”. Fernando Molina; Pulso, Bolivia, 2009.

En las primeras líneas de esa memorable novela que es *La Insoportable Levedad Del Ser*, del escritor checoslovaco Milan Kundera, se lee:

“La idea del eterno retorno es misteriosa. Con esta idea, Nietzsche dejó perplejos a los demás filósofos: ¿Pensar que alguna vez haya que repetirse todo tal como lo hemos vivido ya, y que incluso esa repetición haya de repetirse hasta el infinito! ¿Qué quiere decir ese mito demencial?”.

“Si la Revolución francesa tuviera que repetirse eternamente –prosigue Kundera–, con seguridad la historiografía francesa estaría menos orgullosa de Robespierre. Pues, hay una diferencia infinita entre el Robespierre que apareció sólo una vez en la historia y un Robespierre que volviera eternamente a cortarle la cabeza a los franceses”.

Recordando estas reflexiones de Kundera, yo diría que “el mito del eterno retorno”, la vuelta, una y otra vez, a lo ya vivido, es el sino boliviano; una suerte de marca registrada de Bolivia. Veamos algunos ejemplos:

* Sociólogo y ensayista.

La idealización del pasado. Esto es algo que hemos experimentado en varios momentos de nuestra historia, pero que hoy día es un sentimiento y una pasión más fuertes que nunca. Para muchos, la visión de un pasado milenario idílico y casi paradisíaco, se ha transformado en la esencia de un proyecto político cuya utopía –o al menos su retórica y su carta de presentación– es recrear un pasado cargado de mitos y de sueños, que, por lo mismo, niega los aportes y valores de la modernización, y tiende una y otra vez a sumergirnos en una contradicción maniquea y perversa: tradición versus modernidad.

Lo peor de esta idealización del pasado, que niega absurdamente la historia, es que paraliza a la sociedad y ata a la gente a un presente lleno de heridas, adversidades y frustraciones. Aferrarse al pasado; mirar siempre hacia atrás y no hacia adelante, es sembrar constantemente el resentimiento, el deseo de venganza y, por tanto, la discordia y la división entre los bolivianos.

Otro ejemplo: la vuelta al mito de la revolución. El retorno a la tradición revolucionaria que dominó la política boliviana en los años 50, 60 y 70, y que llevó, sobre todo a la juventud de la clase media, a abrazar la causa del socialismo, dispuesta incluso a inmolarse en el altar de la revolución y la lucha armada. Por cierto sin ningún logro ni sentido.

No obstante esta experiencia histórica, y a pesar del aleccionador fracaso del mundo socialista en el siglo pasado, resulta que ahora asistimos al renacimiento de un proyecto revolucionario y socializante. Un proyecto que desdeña el valor de la democracia y desconoce los progresos alcanzados en más de dos décadas de vida democrática. Un proyecto que ha decidido que lo que realmente importa es la revolución social, puesto que de ella vendrá la felicidad del pueblo.

Es nuevamente la vuelta al pasado, aunque se llame “socialismo del siglo XXI” o “socialismo comunitario”, y se vista con un ropaje autóctono e indigenista. El retorno a esta tradición política revolucionaria, nuevamente coloca a Bolivia en la encrucijada de la democracia y el autoritarismo, de la libertad y el despotismo. Porque el avance de un proyecto revolucionario implica, inexorablemente, la transgresión de la democracia y el reinado de un régimen absolutista y autocrático.

El tercer ejemplo es la vuelta al mito del Estado, y, por lo tanto, la estadolatria. Es decir, la idea de que el verdadero actor del desarrollo es el Estado. El Estado bienhechor, ese padre protector que debe producir desde cartones y condones hasta pilas de litio. Un Estado que debe controlarlo todo, incluso las ideas y los bienes de las personas.

Lo raro es que décadas de estatismo, de empresas estatales ineficientes, mal administradas, que han sido una carga fiscal y una fuente incontrolable de corrupción, no parecen ser suficientes para aprender la lección. Por encima de la experiencia está el mito del Estado, que se nutre de la obsesión por centralizar el poder económico y político en un puñado de personas iluminadas.

Estos ejemplos –y pueden haber otros más– ilustran ampliamente acerca de la vigencia del mito del eterno retorno. Un mito que, como dice el escritor Kundera, es demencial, y yo diría además ruin y nefasto. Sinceramente, creo que Bolivia es un país atrapado en esta clase de mito; incapaz de escapar a lo que parece ser su destino trágico. Por eso es que una y otra vez volvemos a lo mismo, y seguimos dando vueltas en el mismo círculo vicioso de pobreza, atraso e ingobernabilidad.

Estas reflexiones mías vienen a propósito de la lectura del libro de Fernando Molina: “El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales” (Pulso, 2009). Un encomiable estudio acerca de las creencias que los bolivianos abrigan respecto de los recursos naturales y de la ideología nacional construida alrededor de ellos.

El trabajo de FM plantea la tesis de la existencia de otro mito, que se podría decir constitutivo de Bolivia: la fetichización de los recursos naturales; esto es, la “dimensión sobrenatural” que estos adquieren en el imaginario social y que hace que sean objeto de adoración colectiva. Se trata, pues, de un fenómeno propio de sociedades que no han superado una fase naturalista y agrarista de vida, y que se manifiesta en la creencia de que la riqueza de los pueblos está en la naturaleza. Es la idea de que la riqueza no es algo que se crea sino, ante todo, que se la toma porque ella preexiste en los dones naturales. De ahí por qué el conflicto en Bolivia es casi siempre una disputa por la posesión de los recursos naturales (sea la plata, el estaño, el gas o la tierra). La lucha por el poder es en realidad una disputa por quién debe tener la autoridad y la capacidad para disponer de la riqueza natural.

La teoría que FM construye es consistente y explica plausiblemente la raíz y la dimensión del sistema social rentista que los bolivianos hemos forjado de alguna manera. Esquemáticamente, diríamos que la base económica de este sistema está dada por una economía de índole extractivista, la cual genera una forma de enriquecimiento también extractivista y depredadora. Esto se percibe no sólo en cómo se explotan los recursos no renovables y el mismo recurso tierra, sino, también, en la forma de usufructuar esta riqueza.

Sobre este tipo de estructura económica se erige una superestructura política que tiene la marca de un sistema de poder que se organiza primordialmente para detentar el control y el reparto de las rentas generadas por los recursos naturales. Este Estado patrimonialista se correlaciona y sustenta en un patrón de comportamiento social rentista, que parece transversal a los distintos estratos de la pirámide social. Los recursos naturales son el mello de una compleja red de relaciones sociales. Los grupos sociales se organizan y actúan corporativamente (en sindicatos, gremios, logias, partidos políticos, comités cívicos y otros grupos de interés, civiles o uniformados) para acceder a los privilegios del Estado y capturar una parte de las rentas que éste controla.

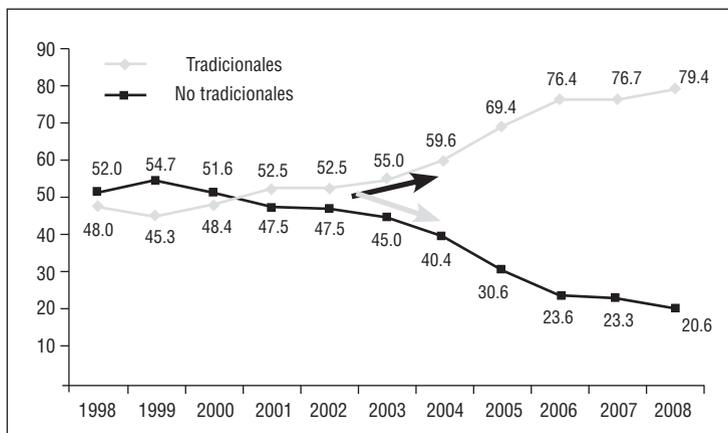
En este esquema interpretativo, y más allá de las adscripciones ideológicas de izquierda y derecha, librecambistas, nacionalistas, endogenistas o indigenistas, lo que resalta es un sustrato común ideológico, tributario de la fetichización de los recursos naturales; por lo tanto, expresivo de un fenómeno cultural fuertemente internalizado en la idiosincrasia de los bolivianos.

De cara a la actualidad del debate sobre los recursos naturales, lo interesante del análisis que hace FM de ese sistema “rentista” –prosiguiendo una línea de investigación ya iniciada por otros autores nacionales-, y de su recorrido por los vericuetos de las corrientes del pensamiento político boliviano, es que abre una veta promisoría para entender el masivo y entusiasta apoyo popular a la política de nacionalización de los recursos naturales que lleva a cabo el gobierno del MAS. Detrás de ese apoyo social asoman los mitos profundos de la sociedad boliviana. Es la vuelta a una de las fuentes persistentes de la identidad cultural, y que se ilustra muy bien con la idea nietzscheana del eterno retorno.

En ello reside una de las grandes paradojas de este tiempo. El llamado “proceso de cambio” es el vehículo para la vuelta al pasado y a la resurrección de los viejos mitos nacionales. De ahí por qué nadie se extraña si en la aplicación de estas ideas, el resultado concreto probablemente no sea otro que el reforzamiento de las bases estructurales del sistema rentista. Los indicadores socio-económicos de los últimos años así lo sugieren:

Contrariamente a los postulados del discurso de la “revolución productiva” y de la “industrialización”, la base económica del país ha tendido a angostarse y hacerse monoprodutiva y monoexportadora; vale decir, a reforzar su carácter extractivista y de economía basada en recursos primarios.

Bolivia depende más que en el pasado de los productos tradicionales



Tal como se observa en este gráfico, la economía boliviana es hoy día más dependiente de las materias primas, y ha desandado un camino de relativa diversificación que comenzó a darse en las dos décadas anteriores, con el paulatino incremento de la producción agroindustrial y de las exportaciones no tradicionales. Una consecuencia de ello es que ahora los

ingresos fiscales dependen en casi un 50% de la renta del gas. Otro dato ilustrativo es que cuando el país alcanza la mayor tasa de crecimiento, el año 2008, del 6.5% del PIB, la mitad de ese crecimiento proviene del crecimiento de la minería y, en particular, de la contribución de un proyecto extraordinario: San Cristóbal.

Por su parte, los indicadores de pobreza muestran que si el año 2001 se contabilizaron 5.2 millones de pobres, el año 2007 el número de pobres aumentó a 5.9 millones.

La desigualdad fiscal que genera la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos es también preocupante. Los ingresos prefecturales de Pando han sido 10 veces más que los de Potosí, y los de Tarija 10 veces más que los de Santa Cruz. El monto per cápita que corresponde a la población de Pando es 13.6 veces mayor que el monto per cápita para La Paz y 11 veces mayor que para Santa Cruz.¹

No cabe duda que estamos ante un nuevo auge del nacionalismo rentista que tiende a reforzar la dependencia e idolatría de los recursos naturales. Aunque los titulares del poder son otros, las prácticas políticas poco o nada han cambiado, puesto que siguen atrapadas en la fetichización de los recursos. Es, se diría, el eterno retorno a las viejas ideas y los viejos mitos. Por ahora es el capitalismo de Estado basado en recursos naturales, el modelo que adquiere nueva vida. Mañana quizás lo sea el socialismo basado en recursos naturales.

Pero los recursos naturales no tienen por qué ser una fatalidad o una maldición. Lo demuestra la experiencia de muchos otros países, como es el caso notable de Chile, que ha sabido encontrar en su riqueza, especialmente minera, una palanca para modernizarse y diversificarse, eludiendo la trampa del rentismo. En cambio, en Bolivia, prácticamente hemos dejado pasar la oportunidad para sembrar el gas.

1 Un análisis de las asimetrías departamentales y municipales puede verse en Verónica Paz Arauco: "El desafío urgente: actuar ante la asimetría departamental", Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2009, PNUD. Otro trabajo sobre los efectos perversos de la forma de asignación de los ingresos fiscales basados en la renta del gas es el documento de Luis Carlos Jemio: "La Paz y la Descentralización Fiscal", en La Autonomía Departamental: dilemas y retos, Foro por La Paz, junio 2008.

El problema nuestro es la pervivencia de una mentalidad que impide que el país se transforme y desarrolle. El libro de FM es una invitación a recordarnos que el progreso no está en el pasado sino en las posibilidades futuras que debemos construir. Para decirlo en palabras de otro autor nacional, Roberto Laserna: “la idea de un futuro nos permite imaginar el reencuentro, la prosperidad y la equidad. El pasado no se puede cambiar, el futuro sí”.

Gas y política: una geología explosiva

*Carlos Toranzo Roca**

“Gas y política. Una geopolítica explosiva”. Carlos Miranda Pacheco y Javier Aliaga; Lordeman.Friedrich Ebert Stiftung, Bolivia, 2009

El libro, compartido por Carlos Miranda y Javier Aliaga, reúne dos artículos, el primero, sobre gas y política como una geopolítica explosiva, y el segundo de Aliaga, quien trabaja la relación del Estado rentista, el desarrollo económico y el régimen político, y cómo éste puede tornarse en autoritario en el momento de la distribución de las rentas provenientes de los recursos naturales.

Al inicio de este comentario –no precisamente una reseña–, me ocuparé del texto de Miranda y, después, del artículo de Aliaga.

Es evidente que el gas es explosivo, pero en el libro se habla también de otros temas explosivos, primero, de la relación del gas y la política y, segundo, del gas como partero de una geopolítica explosiva. Es un riesgo para quien no es especialista en hidrocarburos comentar un libro de Carlos Miranda, que es quizás el más importante especialista del tema en Bolivia. Pero, más allá de eso, Miranda no sólo tiene estatura nacional, tiene talla

* Economista. Actualmente coordinador de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, La Paz.

internacional en estos temas. Más aún, Carlos Miranda no únicamente tiene talla temática, sino que posee pasión, tozudez y fanatismo por los hidrocarburos. Parece ser que el objetivo permanente de su vida ha sido la exportación del gas boliviano, por eso que comentar este libro hay que hacerle un homenaje a su tesón temático, a su tozudez por pelear y vivir apasionadamente esos temas.

Hoy en día hay que entender su mal humor, al darnos cuenta que muchos proyectos de exportación están siendo clausurados, no por la operación del mercado internacional, sino paradójicamente porque que el país no los quiso desarrollar.

En mi lectura, más que deglutir plenamente los temas técnicos, los kilómetros de gasoductos, los BTU o los millares o millones de metros cúbicos, o antes que hacer una lectura de iniciados, de los cuales no soy parte, hice un lectura de un simple interesado en el tema. Más allá del descubrimiento de tecnicismos, pude descubrir cómo Miranda, quizás por su sapiencia hidrocarburífera, pudo exponer didácticamente temas complicados. Ese es un mérito adicional de su texto. Pero, a la par, todo el juego geopolítico, ya sea de Rusia, vía de Gazprom, o de nuestro país, parece depender del gas, cuando en realidad hay que sumar otros factores a la lectura de la geopolítica que siempre posee múltiples determinaciones.

Miranda entra al tema del gas en el mundo, y lo hace con mayor insistencia desde el Protocolo de Kyoto y de la Conferencia Mundial de Medioambiente de Río de 1992, momento que habría sido el que le dio la bendición final a este energético limpio. Nos habla del peso del gas en el conjunto de los hidrocarburos, señalando que el 5% apenas se mueve en barco, esto es, el LNG. Pero curiosamente, al hablar de América del Sur, al acabar su texto, habla del inicio de la época del LNG. LNG que pudo exportar Bolivia y que ahora se convierte en nuestro dolor de cabeza, por la competencia chilena.

La parte más apasionante, casi una novela energética, es su explicación del diseño del juego geopolítico de Rusia en Europa, su expansión e intento de control de esos mercados. Los mapas que presenta Miranda para exponer esa geopolítica –y expansión– mapas retrabajados en connivencia con su editora Patricia Montes, son sencillamente didácticos y ayudan a acompañar al texto. Si la gente es poco lectora, basta ver los mapas para

hallar gusto por el texto. Si Miranda habla de la geopolítica rusa y sus juegos en Europa, hace también un ejercicio analítico de geopolítica para América del Sur, pero al hacerlo se ve forzado a analizar el juego energético del o de los neonacionalismos que se han instalado en nuestros países.

Al analizar a Rusia introduce a Gazprom, una empresa cuyas ventas alcanzan a 60.000 millones de dólares anuales, proveedora del 30% del gas que usa Europa. Es decir, nos muestra a un monstruo. Es bueno conocer al monstruo, para no ufanarnos en Bolivia creyendo que tenemos mucha musculatura en el tema gasífero. Esa empresa tiene gasoductos por 25000 km. Es futura productora de LNG para Europa occidental y también para Estados Unidos. Es apasionante la explicación de cómo Gazprom se expande en Europa. Mirar los mapas de ese fenómeno es una delicia geopolítica. A su vez es super interesante cómo Rusia trata de lidiar con su oponente Ucrania, para evitar los territorios de éstas y así eludir los problemas políticos, generados por Ucrania, en la provisión de gas a Europa. Los nombres de Nigeria, de Sakhalin ya están plenamente asociados a Gazprom y su expansión. Ya no sólo para proveer de gas a Europa sino también Estados Unidos.

Para el caso nacional, es también una novela política-energética cómo se dio la pulseta entre Argentina y Brasil para obtener la provisión del gas boliviano. Y cómo jugó Bolivia para entrar al mercado brasilero, épocas en que había buenas negociaciones sobre el tema gasífero. Factores políticos, historia política, juego de fuerzas y de intereses, son mostrados por Miranda para enseñar cómo jugó Bolivia para entrar primero que Argentina al mercado brasilero, anotándose un triunfo de real importancia. Pero, esa historia no habría sido posible sin el contexto político que vivía Bolivia, sin la Ley de Hidrocarburos de 1996 que liberalizaba el juego en el sector. Para algo sirvió esa liberalización. Es desde ese momento que pudo surgir una gran hipótesis, también geopolítica: Bolivia como centro de transporte y de abastecimiento de gas del Cono Sur. Esta hipótesis fue sin duda una gran visión de largo plazo para posicionar a Bolivia como corazón energético de Sur América. Asimismo, nos muestra cómo esa historia, de ser el corazón energético, está acompañada por el proyecto de exportación de LNG a Estados Unidos vía Chile.

La historia de esa hipótesis, a través de los cambios políticos en Bolivia, es seguida detalladamente por Miranda, pero, esa historia, merced a los cambios políticos de Sur América, tuvo que pasar por otras historias energéticas, por el probable anillo energético, hasta llegar a la situación actual en que Bolivia perdió la oportunidad de ser ese centro energético, formulado en la hipótesis inicial. Pero, la explicación del fracaso de la hipótesis tiene que ver con las pulsiones nacionalistas existentes en Bolivia y se explican más todavía –según Miranda– por la emergencia del neonacionalismo en la región. La mirada a la Ley de Hidrocarburos de 2005 y en especial a la nacionalización de 2006 llevan a plantear a Miranda que Bolivia perdió la confianza de los inversores extranjeros, y ahí se cerraron muchas posibilidades de futuro. Apunta a que el neonacionalismo de los países que lo llevan adelante, paradójicamente, ha debilitado a sus respectivos sectores de hidrocarburos. Los problemas de Bolivia para proveer gas a sus vecinos, en especial a Brasil, han acicateado a ese país para buscar su independencia energética, y los grandes descubrimientos hechos en Brasil, lo colocan como el futuro gran coloso gasífero de Sur América. Esos mismos problemas han impulsado el salto al LNG, así lo hizo Chile, lo hace Brasil. De modo que Bolivia queda en una situación muy complicada que le será difícil superar en el futuro. Máxime si Brasil no depende de nuestro gas, pero ahora Bolivia depende en grado superlativo de las compras del Brasil. A Bolivia no la sacaron del juego, sino que nuestro país por cuenta propia se aisló y salió del juego. Esa es la historia política del gas de los últimos años contada por Miranda. Nadie nos agredió, nosotros mismos como país –jugando con los símbolos de neonacionalismo– cometimos el suicidio, según Miranda.

Pasando al otro texto, Aliaga expone que Bolivia tuvo algunos años de boom de precios del gas, fenómeno que hizo arder los fuegos de la redistribución de la riqueza que es una costumbre marcada en la cultura política de los bolivianos, pues en nuestro país interesa más distribuir, que producir. El autor hace una explicación de la política de los años del boom, antes y después de la elección de Morales, él puntualiza cómo en esta fase reemergieron las prácticas políticas de la captura de rentas. Ubica muy bien al IHD como renta asignada y como terreno práctico de lucha por las rentas y no de la discusión sobre la industrialización del país o de la modernización del sector hidrocarburos.

Hace una aproximación conceptual sobre la renta, tratando dos temas de mucha importancia, la maldición de los recursos naturales y la enfermedad holandesa. Temas de mucha importancia para el país que todavía no han sido debatidos plenamente. Ubica cómo en el rentismo el Estado es un actor central. Y en un país como Bolivia donde se impone la estatolatría como parte de la costumbre política, por supuesto que debe florecer el rentismo.

En su análisis sobre el rentismo, alude a casos donde prima el conflicto social y el debilitamiento de las instituciones, que es justamente el caso boliviano. Anota con precisión la relación que hay entre la captura de rentas con problemas regionales y étnicos. ¿No es eso lo que ha pasado estos años y seguirá pasando? Por este hecho tiene mucha importancia su texto.

Los instrumentales metodológicos que usa el autor tienen algún grado de sofisticación, ya sea el modelaje econométrico, el modelo de equilibrio general computable o el análisis de stake holders. Todos ellos son la base de su investigación

Su problema de investigación radicaba en articular el Estado rentista, el desempeño económico y el manejo autoritario del Estado en la captura de las rentas. En esta línea analítica explica que la presencia del gas tiene efectos antidemocráticos. O el Estado usa el excedente en gastos sociales para reducir el conflicto social, o utiliza la represión para construir mecanismos de seguridad interna. Parece que han pasado las dos cosas en los últimos años.

Aliaga explica cómo gobiernos basados en excedentes gasíferos, podrían ser autoritarios y tener dificultad para hallar soluciones concertadas con grupos opositores, no sólo en la distribución de la renta, sino en otras áreas políticas.

Admite que Bolivia vive un proceso de cambio, pero orientado por conductas rentistas, clientelares y corporativas. Esta parece ser la huella indeleble de la cultura política boliviana, que se repite o repitió en el proceso del boom de los precios de los hidrocarburos. Quizás, una de sus conclusiones fuertes es que, en estos escenarios, es posible la combinación de conductas autoritarias desde el Estado, con el manejo de principios democráticos. Pero, más allá del texto de Aliaga, la historia dirá hacia dónde se inclina Bolivia en el futuro.

Tema Central: Políticas Públicas

Se reciben contribuciones con las siguientes características:

1. El artículo no debe pasar de los 50.000 caracteres (con espacios), incluyendo bibliografía. Renglón seguido, times new roman 12, tamaño carta.
2. Citas textuales: entre comillas, con el mismo tipo de letra y tamaño que el texto.
3. Citas bibliográficas: debe aplicarse en paréntesis (apellido del autor y año). Si es necesario, en el caso de citas textuales, después de la fecha debe ponerse dos puntos y el número de página citada.
4. Las notas deben ir al pie de página en times 10.
5. Llamadas a pie de página con números correlativos.
6. Bibliografía:
 - a. Apellido, nombre, fecha.
 - b. Título
 - i. Para artículo: entre comillas
 - ii. Para libro: en cursivas
 - iii. Para revista: en cursivas
 - c. Las citas a páginas digitales deben ser completas, incluyendo fecha de la visita.
7. Al pie de la primera página del artículo, poner referencias del (de la) autor (a): Profesión y lugar de trabajo. Si es necesario, mencionar el marco institucional en el que se elaboró el artículo.
8. El artículo debe incluir un resumen de 1.000 caracteres (con espacios). Cada resumen debe estar traducido al inglés.

Fecha de recepción de artículos: 18 de junio de 2010

revista_umbrales@cides.edu.bo