

V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

La respuesta de la política fiscal a la demanda de nacionalización en Bolivia.

Anayas Giorgis, Juan José.

Cita:

Anayas Giorgis, Juan José (2009). *La respuesta de la política fiscal a la demanda de nacionalización en Bolivia*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/312>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezpV/cgm>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Resumen

Nombre: Juan José Anaya Giorgis

Afiliación Institucional: Estudiante doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina-Séptima Cohorte.

Correo electrónico: llamadecristal@hotmail.com

Eje problemático: eje.edoinstitucionesyactores@gmail.com

Título: “La respuesta de la política fiscal a la demanda de nacionalización en Bolivia (2005-2008)”

La Política Fiscal en Respuesta a la Demanda de Nacionalización en Bolivia: una aproximación general (2005-2007).

Juan José Anaya Giorgis

1) Generalidades sobre la explotación hidrocarburífera en Bolivia y su relación con la política en la historia

En Bolivia las exploraciones petroleras orientadas al comercio y la industria se remontan a finales del siglo XIX y tuvieron como impulso la demanda de fuentes energética alternativas a los combustibles tradicionales usados en las minas de plata y de estaño.

Las primeras muestras de petróleo se ratificaron oficialmente en 1895 y provinieron de la zona de Incahuasi a orillas del río Azero en el departamento de Chuquisaca. El hallazgo fue fruto de las exploraciones pioneras y medio aventureras que Ignacio Prudencio realizó por iniciativa propia y provisto de escaso instrumental técnico, a tal punto que él mismo pereció devorado por una fiera durante una segunda incursión en la zona.

Trabajos sistemáticos y mejor equipados se iniciaron a partir de 1916 por la compañía inglesa Farquard y la chilena Calacoto, que perforaron cuatro pozos entre 1916 y 1920 (en Cuevo, Charagua y Calacoto de Pacajes) pero de ninguno se obtuvieron resultados positivos y en consecuencia la Farquard quebró. Por otra parte la compañía Águila

Doble, creada por capitales bolivianos, trató de efectuar perforaciones en el departamento de Cochabamba también sin éxito.

Hasta 1928 no se efectuó ningún avance concreto en la extracción de petróleo cuya existencia comercial en Bolivia seguía siendo incierta. Sin embargo, hasta esa fecha el gobierno ya había cedido en concesión dieciocho millones de hectáreas a sociedades y compañías petroleras interesadas en extraer el carburante (un área de más del doble de lo que había cedido México en 25 años).

El marco legal que regía para estas concesiones desde 1916 era sumamente favorable para las empresas en desmedro del Estado, se trataba de contratos leoninos en cuyo marco se entregaron concesiones por 50 años de duración, el fisco solo recibiría una participación del 15% del valor bruto de la producción y la promesa de inversión era de 10 millones de dólares. Además existía otra prerrogativa ventajosa para las empresas denominada “privilegio de zona” que implicaba la posesión de 50 kilómetros a cada lado del eje de los oleoductos que construyesen.

En semejantes condiciones cundió la especulación. Muchas compañías anglo chilenas obtuvieron concesiones sólo para revenderlas luego. De ese modo la compañía norteamericana Standard Oil logró apoderarse de casi la mitad de todas las concesiones, muchas veces comprando viejas concesiones a espaldas del gobierno (lo cual estaba prohibido) cuya legalidad arreglaba luego de forma fraudulenta. En 1926 dicha compañía era propietaria de siete millones y medio de hectáreas.

Aunque en 1928 comenzó a vender petróleo al mercado local y en especial a las minas que lo requerían desesperadamente, la compañía ya extraía crudo desde 1925 para vender ilegalmente a la Argentina por medio de un oleoducto clandestino (que luego se revendía en parte a Paraguay durante la Guerra del Chaco), mientras tanto las minas seguían empleando estiércol de llama como combustible.

Dicha infracción fue una de las causas cuya imputación propició la expulsión legal de la compañía y la nacionalización del petróleo en 1937 durante la post guerra del Chaco y los gobiernos progresistas del Socialismo Militar boliviano (Almaraz, 1970).

Pero más allá de los argumentos técnicos jurídicos la estafa de la Standard Oil inflamó notoriamente los ánimos de los movimientos nacionalistas y marxistas de la época en los que participaban gran cantidad de excombatientes de la guerra del Chaco. Estos propugnaban por una transformación radical del Estado boliviano y su lucha desembocará finalmente en la revolución nacional del 9 de abril de 1952.

Una de las principales consecuencias de esa revolución fue la nacionalización de la minería estañífera hasta entonces en manos del capital privado nativo y transnacional. De ese modo además de la consolidación concreta del Estado como líder de los procesos económicos y de acumulación, dicho rol echó profundas raíces en la conciencia política de las masas y corporaciones sindicales de Bolivia en cuya lucha política su reivindicación y profundización aparecerá permanente hasta la desarticulación de la Central Obrera Boliviana (COB) como consecuencia del cierre de las minas en 1986.

Haciendo un esfuerzo de síntesis toca decir que el grado de estatización económica ha sido un viejo motivo de conflictos políticos en Bolivia, en especial cuando implica la propiedad de los recursos naturales explotados a gran escala. En ese sentido, los movimientos sociales contemporáneos dieron continuidad a la posición “estatizadora” detentada principalmente por la COB desde la Revolución Nacional en adelante como expondremos a continuación.

2. Ascensión de los movimientos sociales al gobierno nacional y demanda de nacionalización de los hidrocarburos

Si bien el cierre de la minería estatal en 1986 y la capitalización¹ de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en 1997 tuvieron efectos devastadores sobre el sindicalismo corporativo boliviano, dicho periodo fue a la par una fase de reorganización del tejido político en base a nuevos movimientos sociales y demandas permeadas de un fuerte sentimiento étnico y cultural. Estos ya venían fermentando en la política boliviana desde hace al menos dos décadas antes y recogían una gran variedad de tradiciones culturales antiquísimas transmitidas de generación en generación entre los pueblos andinos. Fue precisamente a principios de la década de los ‘90 cuando el movimiento indígena de tierras amazónicas se incorporó a este torrente político por medio de una celebrada marcha conocida como “del territorio y la dignidad” cuyos integrantes caminaron desde la amazonía hacia La Paz durante treinta días y fueron aclamados en las puertas en octubre de 1990.

¹ Capitalización de las empresas públicas. Esta fue una medida de cuasi privatización, vale decir, se enajenó el 50% de las acciones al capital transnacional de las principales empresas públicas, de modo que el gobierno conservó beneficios y representación en la asamblea de socios. La aplicación práctica de la capitalización ha sido muy cuestionada, mientras que los resultados alcanzados fueron rentables en el campo de los hidrocarburos y las comunicaciones, fueron desastrosos en el caso del ferrocarril y la navegación aérea. En el corto plazo, la capitalización de las empresas públicas tuvo efectos perniciosos para el Tesoro General de la Nación (TGN) cuyos ingresos mermaron temporalmente, de igual modo hubo despidos y el desempleo se incrementó.

En este ambiente también anidaron demandas económicas estatizadoras al calor de las reuniones sindicales del área rural y urbana, en reuniones políticas con tinte de aquellarre y documentos de intelectuales. Así el tema desapareció momentáneamente de los medios masivos que se concentraron en la emergencia de las naciones originarias y la reivindicación de la hoja de coca con un sentido sagrado.

Empero la producción de la hoja de coca estaba prohibido sobre ciertos cupos por la ley 1008 de modo que las regiones tropicales del Chapara y Yungas siendo la primera de ellas donde se registraron los principales enfrentamientos entre el ejército y los cocaleros. De ahí también emergió la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) que se fundó 1997 y posteriormente se denominó Movimiento al Socialismo y Evo Morales fue designado su máximo dirigente. Es importante recalcar esto, porque a partir de las elecciones presidenciales de 2002, la figura de Evo Morales se perfiló como líder indiscutido de los movimientos sociales. Otro movimiento muy combativo como el katarismo del altiplano paceño, también inscribió su propio partido y candidatos como fue el caso del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) que liderizó Felipe Quispe. El MIP, sin embargo, apenas obtuvo 6.09% de los votos, frente al 20.9% lograda por Evo Morales con el MAS.

Hay que añadir que los comicios se llevaron a cabo sobre un escenario político atomizado y polarizado, tanto para las fuerzas sistémicas como asistémicas. En ese contexto, el MNR resultó ganador de las elecciones con apenas un 22.5% de los votos. Esto implicó la formación de una nueva coalición gubernamental en la que participaron los partidos más votados (NFR y MIR), excepto por el MAS que permaneció al margen y se concentró en diferenciarse de las prácticas políticas tradicionales. Como ejemplo de esto, tenemos que el MAS devolvió los recursos monetarios asignados por el Estado que no habían sido gastados durante su campaña electoral a la Corte Nacional Electoral.

Por la otra parte la coalición de Sánchez de Lozada que nació en “terapia intensiva”. Del viejo MNR y sus otrora sectores populares afines y redes clientelares, apenas quedaban unos harapos viejos y medio desgarrados. Como nunca las fuerzas políticas “sistémicas” operaron en el marco del pragmatismo más feroz y la prebenda, indiferentes frente al creciente descontento popular que se habían acostumbrado a resolver mediante la represión.

Los movimientos sociales quedaron claramente diferenciados de la coalición de gobierno (ver tabla I), frente a las intenciones del gobierno de otorgar una concesión a un consorcio internacional para exportar gas a los Estados Unidos por Chile, crearon el

“Estado Mayor del Pueblo” cuyas demandas eran la suspensión inmediata de los planes del gobierno y –nuevamente- la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos.

Votación del Congreso para las elecciones presidenciales de 2002²	
Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR)	84
Juan Evo Morales Aima (MAS)	43
Votos nulos ³	26
Votos en blanco	2
Total	155

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia.

El “Estado Mayor del Pueblo” fue un intento de pacto de unidad entre dirigentes de la COB, organizaciones indígenas y campesinas antiguas y nuevas, fundadas durante la década de los 90, y Federaciones de Juntas Vecinales (FEJUVE) de los centros urbanos. Entre estas últimas se destacó la FEJUVE El Alto, cuya participación fue decisiva durante el derrocamiento de Sánchez de Lozada en octubre de 2003, después de que casi 80 personas perdieran la vida durante enfrentamientos entre ciudadanos de El Alto y el ejército en los días previos a la renuncia del presidente electo (Basset, 2006), al punto de que dicho conflicto fue denominado “Guerra del Gas”.

La sucesión de la presidencia fue a favor de Carlos Mesa (compañero de fórmula de Sánchez de Lozada) quien se había proclamado independiente días antes a la caída de su jefe. Pero eso fue sólo una solución temporal al conflicto. Las consigas que coronaron las movilizaciones sociales durante las jornadas de octubre fueron “nacionalización de los hidrocarburos ahora” y “renuncia del presidente Sánchez de Lozada”. El propio Mesa reconoció aquello en lo que denominó como “agenda de octubre” y a la cual añadió luego la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

De entre ambas cosas, el presidente Mesa sólo atendió la primera y de modo parcial. Esto fue mediante la propuesta de una nueva ley de hidrocarburos, que el Congreso aprobó como 3058. La misma formalizó un incremento significativo de los impuestos a las transnacionales por extracción de hidrocarburos. Sin embargo, esto no apaciguó los

² Según el artículo 90 de la Constitución Política del Estado entonces vigente, en las elecciones generales si ningún candidato para Presidente y Vicepresidente de la República hubiera obtenido la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso debería elegir por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos.

³ Los votos nulos eran en favor de Manfred Reyes Villa, el candidato de Nueva Fuerza Republicana, quien ganó el tercer lugar en la primera vuelta electoral.

ánimos del pueblo y los movimientos sociales que se sublevaron varias veces en su contra hasta que, finalmente, luego de veinte meses de gobierno, Carlos Mesa, evitando más derramamiento de sangre renunció a su mandato.

Ya nada sería capaz de frenar al avance de la asonada popular liderada por Evo Morales, quien fue consagrado candidato a la presidencia de la república por el “Pacto de Unidad” (constituido por las organizaciones combativas relevantes, en ese momento adheridas al MAS) obteniendo aproximadamente el 54% de la votación. Durante la campaña presidencial de Morales, el compromiso de cumplimiento de la “agenda de octubre” ocupó un lugar central.

La campaña política del MAS se realizó en torno a dos grandes ejes temáticos que pueden constatarse en todos los contextos sociales donde se celebraron actos políticos. En torno al primero, encontraremos discursos y consignas fuertemente orientadas hacia la reivindicación étnica y cultural de los pueblos indígenas y contra la segregación cultural ejercida hacia los pueblos indígenas por capas culturalmente mestizas. Asimismo, en ese marco, se destaca el reclamo al derecho de los pueblos indígenas a la soberanía sobre sus territorios, el acceso a la tierra y, finalmente, la necesidad de refundar Bolivia en una Asamblea Constituyente.

En el segundo, se concentran consignas y reivindicaciones de tipo antineoliberal y antiimperialista. Podríamos decir que en más de un sentido se asemejan e incluso reeditan un discurso Nacionalista Revolucionario de los tiempos de la Revolución de 1952. Los propósitos recaen sobre la necesidad de nacionalizar las empresas transnacionales que explotan recursos nacionales estratégicos, aunque también enfatizan la necesidad de redistribuir recursos económicos de forma más equitativa a las determinaciones del libre mercado neoliberal. Obsérvense los siguientes párrafos extraídos del plan de gobierno presentado por el MAS para las elecciones del 2005:

El Estado será el protagonista central del desarrollo nacional, que a partir de un proceso de planificación, adquirirá autonomía en el diseño e implementación de los programas de reestructuración y desarrollo productivo [...] El Estado participará en actividades productivas mediante empresas públicas en sectores estratégicos como son los hidrocarburos y la minería. Las empresas públicas tendrán absoluta autonomía de gestión, dirección y gerencia, acorde con los retos de generar una nueva matriz productiva [...] La consigna de la “nacionalización de los hidrocarburos” se ha convertido definitivamente en un imperativo histórico si queremos hablar de dignidad, de soberanía y de desarrollo productivo del país. El pueblo comprende claramente

que si estas ingentes riquezas no vuelven a nuestras manos, nuestra Bolivia estará condenada a seguir siendo un país mendigo (MAS, 2005:5 y 7).

En ambos ejes, se señala a una oligarquía terrateniente, burguesía pro imperialista y a burocracias de cuello blanco, como responsables de entregar el país a empresas transnacionales y del subsecuente colapso neoliberal.

Posteriormente, una vez obtenida la victoria electoral, desde las cúpulas de gobierno, se declaró que el MAS propone un nuevo modelo nacionalista, donde el núcleo unificador y promotor de la idea de “Nación”, gire en torno a las identidades indígenas, en lo cultural, y al regreso a los modelos económicos con hegemonía del Estado en el campo de la producción.⁴ En relación a esto, el gobierno realizó acciones significativas como la nacionalización de empresas transnacionales y la creación de nuevas empresas estatales, pero eso ya es material de análisis posterior.

2.1 El modelo neoliberal en Bolivia y sus repercusiones sobre el sector hidrocarburífero

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) era la empresa más grande y rentable del gobierno, la misma fue capitalizada en 1997 a tres consorcios petroleros internacionales: Petrolera Chaco, Petrolera Andina y Transredes⁵ que aportaron un monto inicial de 307, 265 y 264 millones de dólares respectivamente.

En una segunda etapa las empresas que no fueron capitalizadas entre 1993 y 1997, fueron privatizadas entre 1997 y 2002 (enajenación total de la propiedad de la empresa al capital transnacional), entre estas las que interesan aquí fueron las refinerías de petróleo Gualberto Villaroel, situada en Cochabamba, y Guillermo Elder Bell, ubicada en Santa Cruz, las cuales fueron vendidas a Petrobras en 1999 por un monto de 104 millones de dólares.

⁴ García Linera (2006).

⁵ A continuación mencionamos las casas matrices dueñas de dichas empresas durante el periodo de este estudio. Chaco pertenece a la Pan American Energy (PAN), formada a su vez por una asociación entre la británica British Petroleum (poseedora del 30% de las acciones) y la argentina Bidas (poseedora de un 20% de las acciones). Andina pertenece a la española Repsol que posee cerca del 49% de las acciones de la empresa. Transredes es una asociación a iguales entre la británica Ashmore Energy Internacional (AEI) y la anglo holandesa Shell (entre ambas concentran el 50% de las acciones).

2.2 La lógica económica de la capitalización de los hidrocarburos como negocio estatal

Aunque no es afán de la sociología ocuparse de los cálculos técnico-económicos en una situación de mercado más o menos previsible, no podríamos avanzar mucho en ciertos análisis relacionales si no exponemos la lógica básica de la capitalización de los hidrocarburos como negocio del Estado boliviano y como modelo económico. Dicho esto, aclaramos de inmediato que las cuestiones referidas a la eficiencia y eficacia organizacional propias de la burocracia que manejó tal proceso económico serán tratadas al paso, sin desconocer la información empírica relevante.

En principio, la capitalización de YPFB significó una caída para los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN), pese a que, además del paquete accionario del fisco, se crearon varias modalidades de recaudación impositiva, directas e indirectas, aplicadas sobre las empresas capitalizadoras, detalle en el Cuadro I (tanto para la ley 1689 aprobada en 1996, como para la ley 3058 aprobada en 2003) y un impuesto nuevo aplicado a la comercialización de derivados en el mercado interno llamado “Impuesto Especial para Hidrocarburos y Derivados” (IEHD), cuya lógica fue fijar una alícuota por litro de derivado distribuido al público aprovechando la inelasticidad de la demanda hidrocarburífera frente al incremento de precios. El mismo sigue vigente (Anaya, 2008). Sin embargo, transcurrido un quinquenio de implementación de la capitalización los ingresos igualaron al nivel correspondiente al antiguo YPFB y de ahí en adelante, han estado en permanente y significativo aumento. Tal característica de la política económica inflamó a los movimientos sociales frente a la medida, cuyos dirigentes denunciaban cotidianamente, argumentando que el gobierno no sólo había vendido los hidrocarburos a un precio de gallina muerta, sino que encima cargaba la diferencia negativa de las recaudaciones públicas a sus bolsillos (vía IEHD).

Fue un hecho notable que las elites y los sectores conservadores bolivianos se hayan plegado a las medidas de protesta, más aún todas las fuerzas que posteriormente conformarían la “megacoalición” coincidían en sus puntos de vista críticos respecto a la capitalización de YPFB, junto a los movimientos sociales que conformarían al MAS. Con todo, tales denuncias eran verdaderas tan sólo vistas desde el corto plazo, vale decir: una verdad a medias. Téngase en cuenta que fue a partir de la capitalización de YPFB que se incrementaron vertiginosamente las reservas de gas y pudo iniciarse la exportación del hidrocarburo al Brasil, algo inimaginable para la vieja YPFB

considerando las inversiones requeridas en prospección, extracción y transporte de hidrocarburos. Lo propio para los ingresos fiscales generados en el mediano plazo.

Cuadro I: Regalías e impuestos aplicados sobre la actividad hidrocarburífera exportadora

Regalía o gravamen por actividad exportadora de hidrocarburos	Ley 1689		Ley 3058
	Hidrocarburos viejos (antes de capitalización)	Hidrocarburos nuevos (tras la capitalización)	Hidrocarburos sin distinción
Regalías (sobre el valor de la producción a precios de boca de pozo)	50%	18%	18%
SUR TAX (sobre el valor de la producción a precios de boca de pozo, no aplicado)	X	25%	X
Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH (sobre el valor de la producción a precios de boca de pozo)	X	X	32%
Impuesto a las Utilidades de las Empresas IUE	25%	25%	25%
Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior IRE	12.5%	12.5%	12.5%

Esto no significa que la gestión de la capitalización fue un ejemplo de transparencia y legalidad. Los contratos firmados entre el primer gobierno de Sánchez de Lozada y las compañías petroleras nunca fueron aprobados por el Congreso Nacional, ignorando no sólo la normativa constitucional vigente en ese momento, sino también la ola de protestas populares que exigían el cumplimiento de la ley⁶. Por otra parte, la legislación impositiva para las empresas capitalizadas hidrocarburíferas parece no haber sido aplicada rigurosamente en la práctica, el caso del impuesto Surtax es un ejemplo indiscutible. Se trataba de una regalía en boca de pozo del 25% creada en una reforma a la ley general de impuestos 843, casi simultáneamente a la aprobación de la ley 1689. Pero nunca generó ingresos, debido a que iba a cobrarse sólo cuando los campos petroleros lleguen a su “capacidad productiva plena”. Sin duda se trató de una

⁶ El caso del campo San Alberto fue la denuncia más sonada de corrupción que surgió en el proceso de capitalización. Petrobras, en el marco normativo de “contratos a riesgo compartido”, se adjudicó la zona de San Alberto y Sábalo para prospección (situados en el Departamento de Tarija), y al cabo de una perforación, en el denominado técnicamente “campo X 10” se confirmaron reservas gasíferas de varios trillones de pies cúbicos. El escándalo se desató cuando salió a la luz pública que YPF ya había realizado varias prospecciones en la zona (de los campos X 1 consecutivamente hasta el X 9 incluido y en números naturales). Pese a ello, nunca se deslindó la responsabilidad del hecho entre los ejecutivos de YPF (que según el gobierno no informaron debidamente sobre la existencia casi probada del reservorio) y el gobierno que firmó el contrato a riesgo compartido con Petrobras, cuando, según los críticos, estaba casi probada la existencia de grandes reservas en la zona (detalles jurídicos y técnicos sobre contratos de riesgo compartido en la ley 1689 y decreto supremo 24806).

normativa ambigua que los funcionarios públicos responsables nunca se preocuparon en deslindar y ejecutar las medidas necesarias para su vigencia concreta.

Finalmente, cabe mencionar en este punto la reforma introducida al modelo de capitalización de la ley 1689 durante el gobierno del presidente Carlos Mesa. En ese contexto de crisis política, el Congreso Nacional aprobó el 17 de mayo de 2005 una nueva ley de hidrocarburos (3058). El único cambio significativo instituido por la misma fue la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que consistió en una regalía obligada gravada al valor de la producción hidrocarburífera en boca de pozo de 32% adicional a la tradicional de 18%, aplicada indistintamente sobre campos nuevos y viejos, como ya mostramos en el cuadro I.

2.3 Generalidades sobre el contexto económico y jurídico del Estado a fin de ejecutar las expropiaciones y nacionalizaciones de las transnacionales

El presente inciso tiene por finalidad mostrar la capacidad económica del fisco para emprender proyectos que signifiquen compromisos financieros extraordinarios en relación a sus gastos usuales, como ser el caso de nacionalizaciones de empresas privadas. En el marco de un Estado de Derecho, expropiar posesiones privadas a favor de la propiedad pública, implica al menos, en el caso de que el poseedor privado se haya desenvuelto dentro del marco legal, el pago de una indemnización que compense la pérdida, la cual normalmente debe ir acompañada de una justificación política que legitime tal acción.

Si bien no podemos saber exactamente en que grado el MAS analizó la situación económica y jurídica internacional cuando promovía la nacionalización como política de Estado en sus campañas electorales, corresponde señalar por lo menos las dificultades contextuales más significativas implicadas para una política de tal naturaleza en la actualidad.

Esto porque parte del proceso de emergencia de los ajustes estructurales y la globalización económica, consistió en promover entre los gobiernos, sea por la voluntad o por chantaje, la firma de acuerdos, convenios y tratados internacionales, que reconocen a diversos arbitrajes internacionales como las instancias correspondientes para dirimir las disputas económicas ya mencionadas en el anterior párrafo, por encima de los sistemas nacionales de justicia. En ese orden, los tribunales más concurridos son el Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), con sede en París,

y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), con sede en Washington.

Bolivia firmó la mayoría de estos tratados y hasta 2007 estaba afiliada en el CIADI. De modo que más allá de lo poco razonable que pueden ser dichas instancias de arbitraje para los intereses nacionales de un país en vías de desarrollo, como nunca antes en la historia los organismos internacionales económicos tienen capacidad para imponer sanciones perniciosas de corte económico a los países que violenten acuerdos de inversión o comercio con empresas transnacionales (El Hage, 2006). Es decir, ante una ruptura no negociada con una transnacional por un gobierno, el país en cuestión puede sufrir como castigo bloqueos de movimientos monetarios en la banca internacional (congelamiento de cuentas), suspensión de créditos y financiamientos e incluso bloqueos comerciales.

De ese modo, el gobierno difícilmente podría eludir al menos el pago de una indemnización concertada con aquellas transnacionales nacionalizadas o, en otras palabras, expulsarlas del país sin sufrir los mencionados daños perniciosos como consecuencia. Tal cuestión se complica en un país como Bolivia cuyo presupuesto fiscal por habitante es minúsculo. Dicha adversidad se torna especialmente crítica en el sector hidrocarburífero, donde las inversiones de las empresas capitalizadas representaron montos significativos en relación al “Gasto de la Administración Central” y al total de inversión. El pago de indemnizaciones por expropiación de propiedad implicaría esfuerzos que técnicamente serían muy difíciles de asumir para el fisco, dadas sus actuales condiciones. Ilustramos esta situación en el Cuadro II.

Téngase en cuenta que la mayoría del gasto se concentra en “gasto corriente” que son partidas presupuestarias para sostener el funcionamiento regular de las instituciones públicas, básicamente salarios más costos de mantenimiento y operación. La situación se torna más dramática respecto a la libre disposición de los recursos públicos si se tiene en cuenta que aproximadamente un 50% de la inversión pública proviene de recursos de la cooperación internacional (esto durante el periodo tomado en el cuadro), que incluso sigue sosteniendo el gasto corriente de varias instituciones públicas⁷.

⁷ Una información relativamente detallada sobre el presupuesto público boliviano se encuentra en el “Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa” del ministerio de hacienda, con el siguiente sitio de internet <http://www.sigma.gov.bo/php/index.php> (abril 2009).

Cuadro II: Ingreso fiscal general de la nación e inversión extranjera directa en hidrocarburos

Año	Gastos de la administración central (administración central y prefecturas, incluye deuda pública)* en millones de dólares corrientes	Total de inversión pública ejecutada (administración central y prefecturas)*. Forma parte de los gastos de la administración, en millones de dólares corrientes	Inversión extranjera directa en hidrocarburos, en millones de dólares corrientes**
1996	2341		99
1997	2554		271
1998	2602	505	605
1999	2633	531	581
2000	2700	583	442
2001	2908	639	406
2002	3168	585	345
2003	3420	602	281
2004	3807	629	236

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Anuario Estadístico 2007.

** Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Memoria Estadística 2006.

3. La política de nacionalización

El primero de mayo de 2006, Bolivia despertó sorprendida por el decreto supremo 28701 de nacionalización de los hidrocarburos “Héroes del Chaco”, aprobado sin aviso ante el pueblo que esperaba la nacionalización con ansias desde el mismo momento en que Evo Morales fue posesionado como Presidente de la República. Las Fuerzas Armadas habían tomado desde tempranas horas de la madrugada el campo San Alberto, no sólo uno de los reservorios gasíferos más ricos, sino todo un símbolo de las luchas antineoliberales, preparándolo para la celebración de un acto político que acaeció alrededor de las ocho de la mañana con la presencia protagónica del presidente Evo Morales.

En el discurso de aquella ocasión Morales planteó entre otras cosas que: “la nacionalización da al Estado un control absoluto de los hidrocarburos”; “a partir de hoy los hidrocarburos vuelven a ser del pueblo”; “se acabó el saqueo de los recursos naturales de Bolivia”; “Si las empresas no respetan nuestras medidas, nos haremos respetar a la fuerza”. Se trasluce el cariz emotivo de su discurso expresado en la planta del campo San Alberto, en ese momento convertido en un gran escenario decorado con banderas bolivianas y cartelones con la leyenda: “nacionalizada, propiedad de los bolivianos”.

Ahora vamos a enumerar los alcances efectivos contenidos en la nacionalización mediante dicho decreto supremo y otro que se añadió al día siguiente (el 28711) de acuerdo a la estructura organizativa existente previamente y dentro de los marcos conceptuales definidos para este trabajo dentro del periodo de tiempo que abarca nuestra investigación:

1. En términos de reversión de la propiedad de las empresas transnacionales al Estado, a partir de la posesión de al menos un 51% de las acciones de multinacionales, dicho hecho sólo se constata para el caso de las refinerías Gualberto Villaroel y Guillermo Elder Bell. Después de varios días de tensa negociación entre los gobiernos de Brasil y Bolivia, se acordó el pago de una indemnización de 110 millones de dólares para el traspaso de la propiedad; sin embargo, dicho resultado no agradó a los directivos de Petrobras, quienes afirmaron haber invertido en la planta 70 millones de dólares a parte del precio que pagaron por ella y que, a pesar de tener planes de inversión con Bolivia, no invertirían nada más.
2. En orden al punto uno, y como consecuencia, la distribución mayorista de hidrocarburos en el mercado interno se revirtió nuevamente a YPFB en su totalidad.
3. Se fijó una regalía extraordinaria del 32% de la producción en boca de pozo (que se sumó a las ya existentes de 18% y 32%) a pagar por un periodo de tiempo de 180 días y aplicada en aquellos campos cuya producción sea superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios en favor de YPFB. Dicha medida afectó únicamente, seguramente no por coincidencia, a los campos San Alberto y Sábalo explotados por Petrobras, que pagó la mencionada regalía extraordinaria.
4. Se estableció un plazo de 180 días para la firma de nuevos contratos entre las compañías petroleras y el gobierno, los mismos que luego debían ser aprobados por el Congreso Nacional, como los dirigentes de los movimientos sociales habían exigido a partir de 1997 cuando se aprobó el modelo de contrato con las empresas por medio del decreto supremo 24806. Entre las variaciones introducidas en los nuevos contratos en relación a los anteriores, a parte de un “re bautizamiento” general de términos, debe mencionarse el “Anexo F”. Éste introduce una fórmula mediante la cual las regalías aplicadas al valor de la producción en boca de pozo irán en aumento paulatino en la medida que se

vayan amortizando las inversiones de capital efectuadas por las empresas y en un plazo previsto de 30 años, momento en que la propiedad de los campos se revertirá completamente al Estado (la ley 1689, aprobada 10 años, antes establecía 40 años para dicha reversión).

5. El inciso II del artículo siete ordena la nacionalización de las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 51% de las acciones de las empresas Chaco, Andina, Transredes y Petrobras. Dicha disposición no fue cumplida dentro del periodo de estudio ya que las empresas se negaron bajo amenaza de recurrir a un arbitraje en caso de expropiación forzada.
6. Lo dicho hasta aquí contiene las consecuencias empíricas relevantes del decreto 28701. Luego se enfatiza la necesidad de crear reforzamientos a los mecanismos de control de comercialización y transporte de carburantes; sin embargo, las cuestiones de eficiencia y eficacia inherentes a la reforma fiscal implementadas a partir del decreto trascienden los límites puntuales trazados para esta investigación. El resto de su contenido consiste en proclamaciones de corte nacionalista en el marco de lo enunciativo.
7. Otro decreto aprobado un día después, el ya aludido 28711, tuvo como disposición la transferencia de las acciones de las empresas capitalizadas en poder del FCC a la propiedad de YPFB. Estos siete puntos sintetizan los alcances y modificaciones introducidos al modelo de explotación hidrocarburífera por el gobierno, en otras palabras, estos fueron los cambios reales que se produjeron durante el periodo de nuestro estudio. Evidentemente no significa que en adelante no se produzcan nuevas modificaciones o se aplique al pie de la letra lo anunciado en el decreto 28701.

3.1 Polémicas en torno al rumbo de la política fiscal hidrocarburífera

Las intervenciones del gobierno sobre el mercado no se reducen a su participación directa en la economía. En ese sentido, el gobierno modificó otras políticas de exportación de hidrocarburos, concretamente se incrementaron los precios de venta de gas y volúmenes comprometidos con la Argentina. Pero la política fiscal denominada por el gobierno “nacionalización de los hidrocarburos” tuvo un carácter formal durante la fase analizada respecto a los sectores de extracción y transporte de hidrocarburos, mismos que generan el grueso de los recursos económicos producidos en Bolivia y

también constituyen el principal rubro de ingresos fiscales por medio de los impuestos y las regalías previamente normadas.

Aunque continuamente las declaraciones emitidas por las principales autoridades del Poder Ejecutivo Nacional sobredimensionaron los alcances reales de esta medida (más o menos al estilo de las frases citadas del discurso del Presidente de la República del 1 de mayo de 2006) enfatizando el fin del modelo neoliberal y el regreso del Estado como propietario de los recursos naturales, esto no debe interpretarse como una actitud demagógica por parte del gobierno para conservar para sí las simpatías de los movimientos sociales que no volvieron a pronunciarse en las calles ni una sola vez más exigiendo la nacionalización de los hidrocarburos.

Otras políticas fiscales proporcionan indicios poco dudosos acerca de la voluntad del gobierno por concentrar la producción y el transporte de hidrocarburos bajo el control y la posesión directa de YPFB. El “Anexo F” de alguna forma es una invitación encubierta dirigida hacia las empresas para abandonar el país, concretamente se les dice que no inviertan más allá de sus compromisos ya contraídos, dado que las regalías se incrementan conforme se amortizan sus bienes de capital. Pero fuera de estas polémicas de muy difícil resolución en el corto plazo, el gobierno “re creó” varios canales de captación de recursos para YPFB, como fue el traspaso de la acciones del FCC (además de otorgarle el monopolio absoluto de importación y exportación de derivados), y esto bien puede ser un indicador del afán gubernamental por asumir el liderazgo en la producción y el transporte de hidrocarburos.

En ese mismo orden, en noviembre de 2006 el gobierno creó la Sociedad Anónima Mixta Petroandina Gas y en enero de 2007 la Petroandina Exploración y Explotación Sociedad Anónima Mixta, ambas sociedad entre YPFB y la compañía Petróleos de Venezuela (PDVSA) con el objetivo de realizar comercialización de hidrocarburos en toda la cadena productiva, exploración y explotación respectivamente. Aunque ciertamente ambas sociedades dispusieron de un capital inicial que a duras penas alcanzaría para pagar el alquiler de sus oficinas. El mismo no se incrementó en el periodo analizado.

Estos elementos sustentan la hipótesis de que el gobierno apunta hacia estrategias paulatinas de nacionalización por medio de procesos consensuados con las empresas, mientras busca los recursos necesarios para financiar una industria hidrocarburífera propia exportadora (porque es evidente que con los recursos actuales de que dispone, YPFB no llegará muy lejos, por no decir a ningún lado) y que dichas estrategias fueron

escasamente planificadas. De hecho, el gobierno llegó al poder con pretensiones nacionalizadoras mucho más radicales, el nombramiento de Andrés Soliz Rada como ministro de hidrocarburos ratifica ese afán. Soliz Rada, hombre de la vieja guardia de la izquierda boliviana y uno de los fundadores del radical “grupo octubre”, renunció a su cargo como ministro por voluntad propia arguyendo razones personales, pero en un párrafo de su carta de renuncia irrevocable, fechada el 16 de septiembre de 2006, escribe:

Si bien no logramos incluir en el decreto de primero de mayo la expropiación de las acciones necesarias de Chaco, Andina y Transredes, a fin de que YPFB controle de inmediato el 50 más uno del paquete accionario de las mismas, conseguimos, por lo menos, que la empresa estatal esté representada, aunque minoritariamente, por ahora, en sus directorios⁸, después que las acciones que estaban en poder de las AFPs fueran transferidas a Yacimientos.

Pero proseguir analizando esta posible estrategia de nacionalización paulatina a partir de lo acaecido hasta ahora, sería mera especulación. Cambios inesperados causados por decisiones gubernamentales podrían ocurrir en cualquier momento. Por eso mismo, tampoco se podría afirmar que el gobierno se ajustó a la lógica del modelo ya instaurado previamente, procurando, a partir de esas condiciones, crear una empresa estatal en un futuro próximo, pese a que, si vemos la política fiscal hidrocarburífera en su conjunto, ratificaremos de inmediato que el gobierno por el momento ha dado continuidad a la estructura organizacional anterior.

Téngase en cuenta que el régimen de regulación de precios para la explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos en el mercado interno, es muy similar al que instauró Gonzalo Sánchez de Lozada en su primer gobierno. Esto al margen de que ahora YPFB tenga el monopolio de la comercialización mayorista, importación y exportación de derivados, el régimen impositivo se ha mantenido. Lo mismo ocurre con la estructura organizacional del sector, se mantiene una Súper Intendencia de Hidrocarburos que cumple los mismos roles establecidos por la ley SIRESE, también implementada durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada. Lo propio para la estructura organizacional de YPFB que ha sufrido pocos cambios. Del mismo modo las políticas de subsidio al gas licuado de petróleo para el consumo doméstico y al diesel oil

⁸ Tal apreciación no se corresponde con la realidad. El gobierno como propietario de un paquete accionario significativo siempre tuvo síndicos representantes suyos en los directorios de las empresas.

para la producción agropecuaria y el transporte pesado, persisten desde el mismo periodo.

3.2. Análisis global del modelo hidrocarburífero a partir de la ley 3058 desde una lógica racional contable en sentido estricto

Si analizamos al modelo de capitalización aplicado al sector hidrocarburífero tomando en cuenta la reforma de la ley 3058, cuyas características ya hemos expuesto, desde una lógica estrictamente contable y racional, debe admitirse que el mismo ha sido provechoso para el fisco en términos de ingresos monetarios.

Las reservas se incrementaron exponencialmente, lo cual abre posibilidades a nuevas negociaciones de exportación, aunque las prospecciones de momento se hallan casi paralizadas debido a que no se requieren nuevos reservorios cuando aún existen mercados para comercializar el gas ya encontrado o se requieren nuevas inversiones logísticas para transportarlo, como el caso de la Argentina que pretende comprar mayores volúmenes de gas y a precios más elevados, sin embargo se requiere construir un nuevo gasoducto.

Actualmente el Estado boliviano cuenta con un superávit fiscal, mismo que es resultado de las rentas hidrocarburíferas que el fisco obtiene a través de diversos canales de recaudación. En el año 2006, por ejemplo, los recursos obtenidos por el fisco originados en el sector hidrocarburífero triplicaron los montos totales que generaba la antigua YPFB (entre 450 y 600 millones de dólares anuales incluido gastos de operación e inversión), dicho superávit como hemos visto, poco y nada tiene que ver con la nacionalización implementada por el gobierno. Esto no significa que dicha reforma no podría reportar beneficios mayores a futuro, aún es temprano para establecerlo, sólo quiere decir que el modelo anterior está reportando beneficios cuantiosos para el fisco.

Indudablemente debe resaltarse el hecho de que la reforma introducida a la capitalización de los hidrocarburos mediante la ley 3058 (que hizo provechoso al modelo en términos financieros sin lugar a dudas), fue primordialmente una consecuencia de la presión organizada de los movimientos sociales y el derramamiento de sangre durante sus luchas políticas contra las políticas de corte neoliberal. Antes de la crisis de octubre de 2003, ningún gobierno manifestó abiertamente o siquiera expresó un gesto o una señal en favor de reglamentar el Surtax o incrementar las regalías hidrocarburíferas.

Finalmente corresponde señalar que este trabajo se ha ocupado del análisis de la política fiscal hidrocarburífera en lo que corresponde al diseño general de la política, la definición de la propiedad de la industria y las formas de distribución del beneficio de la producción entre el Estado y los capitales privados en un periodo inicial de la nacionalización del presidente Evo Morales. Aquellas cuestiones inherentes propiamente a la gestión práctica, como desviaciones burocráticas y problemas de infraorganización, lealtad del cuadro administrativo o sabotajes de los actores, quedan por el momento abiertas y sin ser investigadas.

4. Conclusiones a la fecha de análisis

Surge en evidencia cuan arraigada está la noción del Estado empresario y propietario de la explotación de los recursos naturales estratégicos en la cultura política de los movimientos sociales y las mayorías populares. En ese sentido, los movimientos sociales contemporáneos dieron continuidad a la posición “estatizadora” detentada principalmente por la COB desde la Revolución Nacional en adelante. Entonces toca concluir que la lucha por la estatización de los recursos naturales y el Estado empresario son parte de la cultura política boliviana, más allá de que los actores propugnadores de estas posturas fueron variables, no siempre coincidieron respecto a su grado de implementación práctica y muchas veces fracasaron en sus propósitos concretos.

En segundo término toca reflexionar sobre los medios utilizados por la política de nacionalización de los hidrocarburos. Aunque de por sí el decreto de nacionalización implicó una ruptura respecto a contratos internacionales contraídos por gobiernos pasados, el actual gobierno no desatendió las consecuencias inmediatas de su política y se indemnizaron a los sectores efectivamente expropiados como fue el caso de las refinerías petroleras. En ningún momento se optó por una política de desalojo abierto y forzado contra las compañías hidrocarburíferas. Es muy posible que esto explique el avance efectivo limitado del decreto de nacionalización en el periodo analizado.

Las compañías hidrocarburíferas invirtieron cuantiosos recursos para la escala de la economía boliviana, y los hechos indican que no están dispuestas a ceder sus posesiones sin una indemnización que compense sus inversiones. Tales indemnizaciones podrían implicar una dura carga para el fisco en caso de que el gobierno decida persistir con la política de nacionalización concertada.

Como tercera cuestión señalamos que, sin bien dentro del periodo analizado es muy difícil anticipar consecuencias para el desarrollo futuro de la industria en un plazo mediano, podemos arriesgarnos a decir que de seguir la nacionalización en su actual situación y *ceteris paribus* todos los factores externos, ésta fácilmente podría convertirse en una camisa de fuerza para el sector hidrocarburífero condenándolo a una muerte por asfixia: falta de inversión.

El cuadro es complicado. El gobierno difícilmente logrará eludir las indemnizaciones pendientes si pretende apoderarse de la mayoría accionaria de las empresas. Además de eso deberá asumir ulteriores inversiones a fin de cumplir compromisos de exportación ya contraídos que las empresas no emprendieron en el nuevo contexto (como por ejemplo la construcción del gasoducto a la Argentina). La nacionalización bloquea el desarrollo de la industria en los marcos trazados por la ley 3058 (el anexo F desalienta el interés de las empresas a fines de incrementar las inversiones ya realizadas) y genera un ambiente hostil frente a nuevos negocios de riesgo compartido con el capital transnacional, pero tampoco sustituye dicho modelo por una alternativa clara centrada en la propiedad estatal, vale decir, ni una cosa ni la otra. De ahí el riesgo de un aletargado decrecimiento por falta inversiones.

Todo esto es, por supuesto, de carácter parcial y toca esperar como sigue la dinámica general de la política y observar las prácticas concretas de gestión antes de plantear conclusiones más sólidas a las señaladas hasta el momento en el presente análisis.

Bibliografía

- Almaraz, Sergio. 1970. *El Petróleo en Bolivia*. La Paz: La Juventud.
- Anaya, Juan. 2008. *Análisis Histórico de las Políticas Neoliberales Aplicadas a la Regulación del Mercado Interno para Derivados de Hidrocarburos*. Cochabamba: Promec-UMSS.
- Barenstein, Jorge. 1981. *El Análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana*. México D.F: CIDE.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1993. *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Camacho Balderrama, Natalia. 2001. *El Movimiento Campesino boliviano: entre la resistencia y la adaptación*. Buenos Aires: CLACSO.
- CEDIB. 2006. *Análisis del Decreto Supremo 28701 Héroes del Chaco Emitido por el gobierno de Evo Morales el primero de mayo de 2006*. Cochabamba: Opinión.
- Crespo, Carlos; Omar Fernández, Gabriel Herbas y Marianella Carrillo. 2005. "La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: dos lecturas." *Cuadernos CENDES N. 59*. Caracas: CENDES.
- Dunkerley, James. 2003. *Rebelión en las Venas: las luchas políticas en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Plural.
- El Hage, Javier. 2006. *Límites de Derecho Internacional para la Asamblea Constituyente*. La Paz: FUNDAPPAC.
- García Linera, Álvaro. 2005. *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia. Estructuras de Movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Diakonia-Oxfam.
- García Linera, Álvaro. 2006. "El Evismo, lo Nacional Popular en Acción." *Juguete Rabioso N. 150*. La Paz: Juguete Rabioso..
- Klein, Herbet. 1988. *Orígenes de la Revolución Nacional*. La Paz: Juventud.
- López Novo, Joaquín. 1993. "Neoinstitucionalismo económico y teoría sociológica." Lamo de Espinosa, Emilio y José Rodríguez Ibáñez (ed.) *Problemas de Teoría Social Contemporánea*. Madrid: CIS.
- Programa de Gobierno. 2005. *MAS-IPSP, Programa de Gobierno*. La Paz: MAS-IPSP.

- Rivera, Silvia. 1983. *Oprimidos pero no Vencidos. Luchas del Campesinado Aimara y Quechua de Bolivia, 1900-1980*. La Paz: Hisbol-Csutcb.
- Rojas Farfán, Fernando. 2002. *La Economía de la Coca*. La Paz: IESE-UCB.
- Villarroel Nikitenko, Miguel. 2002. “La acción colectiva en Bolivia Cambio y transformación de los conflictos sociales 1970-1998.” *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: Lecturas políticas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Weber, Max. 1984. *Economía y Sociedad Tomo I*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zavaleta, René. 1983. “Las Masas en Noviembre.” Zavaleta, René (ed.) *Bolivia Hoy*. México D.F: Siglo XXI.

Periódicos y revistas consultados

El Deber (Bolivia), años 2005-2007.
 El País (España), años 1985, 1986, 1990-1993.
 Gaceta Oficial de Bolivia, años 1993-2007.
 La Patria (Bolivia), años 2005-2007.
 La prensa (Bolivia), años 2005-2007.
 La Razón (Bolivia), años 2005-2007.
 Los Tiempos (Bolivia), años 2005-2007.
 Opinión (Bolivia), años 2005-2007.
 Revista Petropres (Bolivia) años 2005-2008.

Sitios Web Consultados

www.amazonia.bo (diciembre 2008).
www.hidrocarburos.gov.bo (febrero 2009).
www.ine.gov.bo (febrero 2009).
www.sigma.gov.bo (febrero 2009).
www.ypfb.gov.bo (febrero 2009).