

Bolivia y ‘sus hidrocarburos’: la agenda social y las relaciones con los vecinos*

-Nombre del autor: Natalia Ceppi

-Afilación institucional: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

-Correo electrónico: nataliaceppi@yahoo.com.ar

Resumen

Tras la victoria de Evo Morales en los comicios presidenciales del 18 de diciembre de 2005 con el Movimiento al Socialismo (MAS), Bolivia ha experimentado una serie de transformaciones que, en ocasiones, han derivado en episodios de conflicto y violencia. Uno de los principales objetivos propuestos radicó en redefinir los vínculos del Estado con la sociedad y la economía en su conjunto con miras a establecer un quiebre con el pasado. En este contexto, la nacionalización de los hidrocarburos –sector clave para la economía boliviana- anunciada el 1 de mayo de 2006 tuvo un impacto significativo no sólo en el ámbito doméstico sino también en las relaciones con Argentina y Brasil, entendidos como los ‘socios energéticos’ históricos del país andino. En base a lo mencionado, el presente trabajo propone abordar las características más sobresalientes del Decreto de nacionalización ‘Héroes del Chaco’, sus connotaciones en materia económica y las políticas de corte social que derivaron del mismo para mitigar la pobreza y la desigualdad. Asimismo, se examina desde una perspectiva comparada cómo esta decisión reestructuró los vínculos comerciales de Bolivia con Argentina y Brasil donde la compra-venta de gas natural es un componente central de sendas agendas bilaterales del presente siglo.

Palabras clave: Bolivia; energía; relaciones bilaterales.

* Trabajo presentado en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, ¿Qué Ciencia Política para qué democracia? Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

A modo de introducción

Los resultados de los comicios electorales que se llevaron a cabo en Bolivia el 18 de diciembre de 2005 representaron un punto de inflexión en la historia democrática del país, reinaugurada en 1982 con la administración de Hernán Siles Zuazo (1982-1985). Evo Morales, un líder indígena y sindical, obtuvo la victoria presidencial a través del Movimiento al Socialismo (MAS), con la mayoría absoluta de los votos –el 53.74%– sin la conformación de alianzas parlamentarias y esgrimiendo la necesidad de ‘romper con el pasado’.

La administración Morales hizo propias las nociones de ‘cambio y renovación’ frente a un escenario doméstico que entre finales del siglo XX y comienzos del XXI había atravesado múltiples momentos de crisis y conflictos generados, en gran medida, por los impactos negativos del período neoliberal. Estos últimos, traducidos en los altos índices de pobreza, desigualdad y exclusión social, especialmente en las comunidades indígenas y campesinas, fueron las bases sobre las cuales el MAS sustentó su proyecto de ‘refundación del Estado-Nación’. Dicho proyecto implicó la puesta en marcha de un proceso de reestructuración de la relación del Estado con la economía y la sociedad orientado a instalar de manera paulatina un modelo socio-político más distributivo e inclusivo cuyo eje transversal ha descansado en la idea del ‘Vivir Bien’.¹

Una de las medidas más sobresalientes de este proceso ha sido el decreto de nacionalización de los hidrocarburos bolivianos “Héroes del Chaco”, anunciado el 1 de mayo de 2006. Teniendo en cuenta el peso del sector gasífero en la economía nacional y los escasos réditos que derivaron de la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en la década del noventa, el gobierno de Morales se propuso fortalecer el accionar del Estado en todas las fases de la industria con el objetivo de disponer de un mayor control de sus ingresos y el destino de los mismos. Ahora bien, esta decisión no quedó anclada en el ámbito nacional sino que repercutió en las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil en las cuales el comercio energético ocupa un lugar central en sendas agendas bilaterales actuales.

¹ De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (2006), el ‘Vivir Bien’ es uno de los pilares fundamentales del modelo de desarrollo propuesto por Evo Morales. Esta noción, que es de las culturas indígenas andinas, postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos tradicionales etnocéntricos de la visión clásica del desarrollo.

El presente trabajo bosqueja, en primer lugar, las características del escenario socio-político boliviano que favorecieron la victoria presidencial de Evo Morales y la temática del ‘cambio’ como rasgo distintivo del MAS. Seguidamente, se analizan los puntos más destacados del proceso de nacionalización de los hidrocarburos, haciendo hincapié en sus impactos en la industria hidrocarburífera nacional como en las políticas sociales que esta medida posibilitó implementar. Por último, se examina cómo el Decreto 28.701 repercutió –desde una aproximación comparada –en las relaciones comerciales en torno a la energía que Argentina y Brasil mantienen con el Estado andino.

El MAS en el poder: ¿nuevas políticas versus ‘viejos’ problemas?

El plano ‘doméstico’ de la nacionalización de los hidrocarburos

Los primeros años del presente siglo fueron años convulsionados para la sociedad boliviana donde lo ‘viejo’ y lo ‘nuevo’ se disputaron no sólo el espectro de representación política sino también el futuro de la gobernabilidad del país (Mayorga, 2003). Los resultados de las elecciones generales del 30 de junio de 2002 representaron un ejemplo significativo de esta tensión. Por un lado, se encontraba ‘lo viejo’, asociado con la victoria de Gonzalo Sánchez de Lozada –candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), quien con sólo el 22.46% de los sufragios obtuvo su segundo mandato presidencial gracias a los mecanismos de la ‘Democracia Pactada’.² Por el otro, estaba ‘lo nuevo’, simbolizado en el MAS, que con una retórica ‘anti-sistema’, defensor de los excluidos e imbricado con los movimientos sociales, se convirtió en la segunda fuerza política nacional –con el 20.94% de los votos- resquebrajando así la inexistencia de alternancia partidaria que caracterizaba al sistema político desde la década del ochenta (Mayorga, 2003; Romero Ballivián, 2006).

La propuesta de transformación del modelo socio-político y económico imperante que sostenía el MAS cobró un significado especial tras los sucesos del ‘Febrero Negro’ y la ‘Guerra del Gas’ en el transcurso de 2003. La grave situación de conflictividad social generó la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de

² La ‘Democracia Pactada’ fue un acuerdo entre los partidos políticos tradicionales –MNR, Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)- que les aseguró su alternancia en el Poder Ejecutivo entre 1985 y 2005 mediante la conformación de alianzas en el Parlamento.

dicho año pero además –en un escenario de disputas partidarias- allanó el camino para el triunfo de Evo Morales en el llamado a elecciones anticipadas en diciembre de 2005.³ En esta dirección, el amplio apoyo que Morales recibió en materia de votos puede entenderse por la coexistencia de factores de diferente naturaleza, vinculados tanto a la coyuntura política como a los rasgos intrínsecos del MAS. Los resultados de los comicios de 2005 reflejaron, en primer lugar, un marcado rechazo a la elección presidencial mediante “la lógica de los pactos partidistas que habían [instaurado] un cuoteo en los espacios de poder” (Mayorga, 2008: 33). Este rechazo también se hacía extensivo a las consecuencias de las políticas afines al neoliberalismo puesto que los indicadores socio-económicos daban claras muestras que éstas habían coadyuvado a la conformación de una sociedad cada vez más pobre y más desigualdad: en el período 2003-2004 el 63.1% de la población se encontraba viviendo en la pobreza moderada; el 34.5% en la pobreza extrema y el Coeficiente de Gini alcanzaba el 0.60 (Información Estadística UDAPE, Sector Social, s/f). En segundo lugar, al descrédito que sufrían los partidos políticos tradicionales y sus respectivos modelos de gestión se contraponía que el MAS se presentó como “una opción [verdaderamente] renovadora”. No contaba con experiencias gubernamentales previas, no había formado parte de las coaliciones de la ‘Democracia Pactada’ y sus líderes lograron definirse como “víctimas del sistema político” (Romero Ballivián, 2006: 47). A diferencia de las propuestas del pasado, la retórica del MAS enarbola un nuevo proyecto político que combina “nacionalismo e indigenismo” (Mayorga, 2006) donde el accionar del Estado es decisivo para generar crecimiento económico y cohesión social a través de políticas de redistribución acordes a las necesidades del país (Calderón, 2007).

En concordancia con su proyecto, una de las primeras medidas que Evo Morales decretó a escasos meses de estadía en el Ejecutivo fue la nacionalización de los hidrocarburos. Más allá de sus connotaciones simbólicas, sobre todo si se repara en el vínculo particular que las comunidades indígenas en general poseen con los recursos naturales, esta decisión ha sido el disparador de la reformulación que el MAS propone en el binomio Estado-inversión extranjera. Considerando que las exportaciones de la

³ La grave crisis económica, política y social que eclosionó en octubre de 2003 en el episodio de la ‘Guerra del Gas’ llevó a la dimisión de Gonzalo Sánchez de Lozada en su segundo gobierno. Quedó a cargo del Poder Ejecutivo, su vicepresidente, Carlos Mesa Gisbert pero al igual que su predecesor tuvo que poner fin a su mandato de manera anticipada en junio de 2005 ante la turbulencia socio-política que atravesaba el país. Eduardo Rodríguez Veltzé, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, fue designado interinamente Presidente de la República hasta la asunción de Morales en enero de 2006.

industria energética representan alrededor del 50% del comercio externo del país, la recuperación de ‘la presencia física del Estado en la cadena productiva de YPFB’ fue entendida por el oficialismo como una condición *sine qua non* para maximizar los ingresos del sector y, a su vez, implementar un programa que beneficie a la población más vulnerable (Plan Nacional de Desarrollo, 2006: 99-103).

La nacionalización de los hidrocarburos ha sido –y continúa siendo- el elemento central del plan de gobierno del MAS a nivel económico y político, orientado a lograr en el futuro la superación paulatina del modelo primario-exportador (Molero Simarro, *et. al.*, 2012: 164-165). Sus principales disposiciones apuntan a reestructurar y potenciar el rol de YPFB en la totalidad de la cadena hidrocarburífera nacional, correspondiéndose con los siguientes objetivos de gestión:

| Decreto 28.701 | Objetivos a alcanzar |
|---|--|
| El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los recursos hidrocarburíferos bolivianos (artículo 1). YPFB en nombre y representación del Estado asume la comercialización de los hidrocarburos y define sus condiciones, volúmenes y precios para los mercados interno y externos (artículo 2) | El Estado adquiere un papel más destacado tanto en la industria energética nacional a través de YPFB como en las decisiones a tomar en la política del sector en el escenario doméstico y en la comercialización externa de los hidrocarburos. |
| Se nacionalizan las acciones de las compañías que resultaron del proceso de capitalización –Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., Petrobras Bolivia Refinación S.A., y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A., - para que YPFB controle como mínimo el 51% de las mismas (artículo 7) | El Estado se asegura la propiedad y el control del sector energético a través de una presencia accionaria mayoritaria. |
| Las empresas que deseen continuar operando en el país deben firmar en un plazo no mayor a 180 días nuevos contratos con YPFB según las disposiciones del presente Decreto (artículo 3). | La nacionalización no rechaza la inversión de las empresas transnacionales pero ésta debe respetar los principios y condiciones del Decreto 28.701 y la Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005. |

| | |
|--|--|
| <p>El valor de la producción –para el período de transición, es decir, hasta la firma de los contratos por parte de las empresas transnacionales- se distribuye en 18% (regalías y participaciones); 32% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); 32% por una participación adicional de YPFB y 18% para las compañías (artículo 4). Este esquema es contemplado para los campos cuya producción certificada de gas natural fuera superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios. Para los campos de producción inferior, se mantiene la distribución del valor de la producción hidrocarburífera (artículo 4)</p> | <p>Si bien es una medida transitoria, el Estado persigue una recaudación adicional de los campos más importantes del país en materia de producción. Asimismo, como no se modifica la Ley de Hidrocarburos de 2005, el Estado puede cancelar un porcentaje mayor de producción entre regalías, participaciones e IDH.</p> |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 28.701; Molero Simarro, *et. al.* (2012); Informe CEDIB, 31/05/2006.

Desde una perspectiva general, esta nacionalización –siendo la tercera en la historia boliviana⁴ se caracterizó por estar sustentada discursivamente en términos de ‘ruptura’ pero que en la práctica, se resolvió dentro de los cánones legales formales (Mayorga, 2006: 8). El avance estatal sobre el sector energético, al igual que otros rubros en los cuales la administración Morales emprendió su nacionalización, se estableció por medio de la compra de acciones, la reversión de concesiones o la reversión al Estado de partes de paquetes accionarios que las empresas vendieron a un privado (Informe de coyuntura Fundación Milenio, 18/01/2013). El Decreto “Héroes del Chaco” no constituyó una expropiación o una confiscación de los activos de las compañías que integraban las diferentes fases de la industria energética. Este se tradujo en una *renegociación de contratos* entre YPFB y las empresas transnacionales con miras a asegurar una recaudación estatal del 50% de la producción –sumando el 18% de regalías y el 32% del IDH- tal cual lo establece la Ley vigente de Hidrocarburos 3058 de 2005 (Paz Antolín & Ramírez Cendrero, 2011).

Los contratos que el gobierno boliviano negoció en 2006 con Repsol, Total y Petrobras, entre otras, poseen en común –a pesar de algunas particularidades- que el Estado conserva la propiedad de los yacimientos y de la producción en el punto de

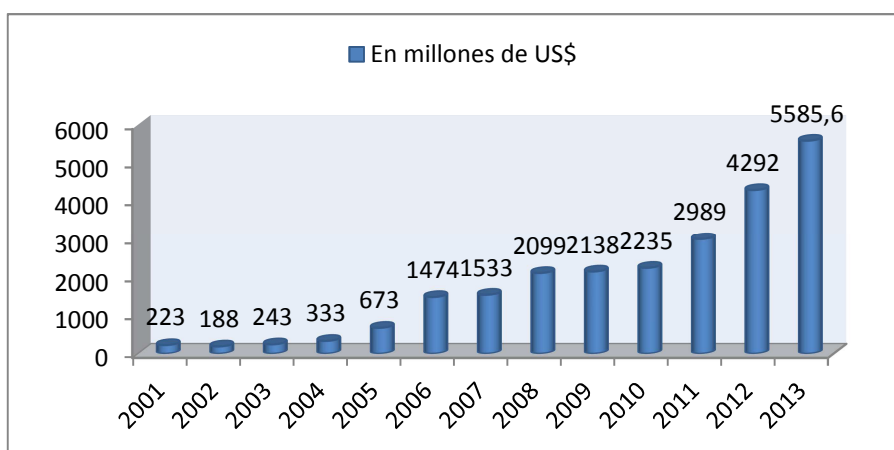
⁴ La primera nacionalización fue en 1936 y la segunda en 1969.

medición, mientras que los operadores extranjeros asumen los costos de exploración, explotación y riesgos de la actividad (Medinaceli Monrroy, 2011: 26). No obstante, estas empresas gozan de una cláusula de costos recuperables –en materia de inversiones, personal, materiales, etc.- que son devueltos por YPFB en porcentajes que pueden llegar hasta el 100%, más una retribución por la exploración y la explotación de los campos (Medinaceli Monrroy, 2010: 26).

La firma de estos contratos, al igual que el Decreto 28.701, recibió fuertes cuestionamientos por parte de aquellos actores que demandaban una nacionalización en un sentido más radical. Tal como plantean Molero Simarro, *et. al.*, la administración Morales no estaba en condiciones de llevar adelante una nacionalización con expropiación o confiscación al necesitar de la inversión extranjera para reactivar la industria y la economía en su conjunto (2012: 181). En esta dirección, Francesco Zaratti sostiene que la nacionalización de Evo Morales puede entenderse como una ‘nacionalización híbrida’ porque a diferencia de las anteriores donde los gobiernos decretaron la expulsión de las empresas transnacionales para que YPFB pudiera hacerse cargo de la operación de los campos, en esta oportunidad, estos últimos han permanecido a cargo de las compañías en calidad de ‘contratistas remuneradas’ ante la incapacidad de la estatal boliviana de asumir la operación de los pozos (2013). En tanto proceso que no ha concluido, tiene pendiente la obtención de un control efectivo de las operaciones energéticas, los avances en exploración y la industrialización del sector si realmente el MAS pretende sustraer a YPFB de su rol de órgano de gestión que el proceso de capitalización le adjudicó. Como contrapartida, la ‘otra cara’ de la nacionalización se observa en un incremento de los ingresos fiscales que provienen de la actividad gracias a una “mayor presión fiscal establecida en el nuevo marco” (Molero Simarro, *et. al.*, 2012: 177) pero también por la continuidad de precios altos de los energéticos durante la primera década del siglo XXI, a excepción de 2009, por el impacto de la crisis financiera global.⁵

⁵ Se recomienda consultar British Petroleum Statistical Review of World Energy, junio, 2014. En: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>. Fecha de consulta: 17/08/2014.

Ingresos del Estado boliviano por renta petrolera (en millones de dólares)



Fuente: Informe Especial YPFB, 6/08/2013; HidrocarburosBolivia.com (16/01/2014)
(2013) Datos preliminares.

Un segundo aspecto que permite caracterizar a la nacionalización de 2006 como ‘novedosa’ radica en las decisiones que la administración Morales ha tomado con respecto al manejo de los ingresos económicos que derivan de la comercialización hidrocarburífera. El avance paulatino de la presencia del Estado en el control de la renta energética ha tenido como uno de sus principales destinos la atención de las necesidades de las poblaciones más vulnerables. En comparación con las administraciones que precedieron al MAS, a partir de 2006 la política social ha “dado un giro sustancial” mediante el lanzamiento o mejoramiento de diversos programas “dirigidos a aumentar la capacidad de respuesta efectiva del sector público para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza” y la exclusión (Morales, 2010: 7).

Estas medidas, que en la mayoría de los casos, revisten la forma de ‘bonos sociales’, ponen énfasis en los ‘viejos problemas’ del país andino: las deficiencias en materia de educación, salud y desigualdad. Entre las políticas más destacadas se encuentran el Bono Juancito Pinto (BJP), el Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy (BJA) y la Renta Universal de Vejez o Renta Dignidad (RD).⁶ Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las dos primeras conforman Programas de Transferencias Condicionadas (PTC’s) o ‘con corresponsabilidad’ ya que apuntan a quebrar la transferencia de la pobreza y la desigualdad entre generaciones

⁶ El foco que este trabajo hace de dichas políticas no implica desconocer la existencia de otros programas que están en marcha en el país andino para mejorar la calidad de vida de las poblaciones más desprotegidas.

mediante la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias vulnerables –con hijos menores de edad- a condición que las mismas cumplan con determinados compromisos para el fortalecimiento de sus capacidades humanas (Cecchini & Madariaga, 2011: 6-7). La idea de ‘corresponsabilidad’ es trascendental porque la adecuada funcionalidad de estos programas requiere que el Estado y sus destinatarios cumplan con los requisitos que cada uno de ellos dispone. Otro rasgo distintivo es que la unidad de intervención no son los individuos sino la familia en su conjunto y a su interior se les asigna un rol protagónico a las mujeres, quienes son en la gran mayoría de los casos, las receptoras de las transferencias. Estos programas parten del supuesto que, como las madres serán las encargadas de utilizar debidamente dichos recursos para mejorar el bienestar de sus hijos –y por ende de su familia- también poseen a cargo el cumplimiento de las condicionalidades (Cecchini & Madariaga, 2011: 13-14).

En los bonos mencionados *supra*, la noción de ‘corresponsabilidad’ posee elementos en común, es decir, el Estado se compromete a la entrega de recursos para combatir la pobreza y acrecentar las oportunidades de acceso a los sistemas de educación y salud con el fin de universalizar los derechos de todas las personas. Los destinatarios para ser considerados como tales deben cumplir con los compromisos establecidos en los PTC’s. El BJP se puso en marcha a través del Decreto 28.899 el 26 de octubre de 2006 como un programa de incentivos monetarios a la “matriculación, permanencia y culminación” de los niños en la escuela primaria pública (artículo 2, Decreto 28.899, 26/10/2006). Este bono posee un valor de 200 bolivianos anuales, siendo entregado en dos cuotas para el inicio y el cierre de la gestión escolar (artículo 2, Decreto 28.899, 26/10/2006).⁷ Es financiado por el Tesoro General de la Nación, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) (Maldonado, *et al.*, 2011: 154). En sus comienzos, los beneficiarios eran los niños que cursaban entre el primero y el quinto grado de la educación primaria. Posteriormente, fue ampliado en dos oportunidades: en 2007 alcanzó a los niños de sexto grado, a los asistentes de los centros de educación especial y a los adolescentes de la educación juvenil alternativa y en 2008 se incluyeron como destinatarios a los alumnos de séptimo y octavo grado (Yañez Aguilar, 2012: 3).

⁷ El Decreto también menciona en su artículo 2 que el bono puede ser abonado en especie, con productos nacionales.

Los destinatarios de esta erogación tienen que cumplir con una asistencia regular no menor al 80%, certificada por una autoridad competente, por ejemplo, un docente o el Director de la institución a la cual se asiste. Además, los alumnos que gozan de este bono deben estar inscritos obligatoriamente en el Registro Único de Estudiantes. La edad límite de acceso al bono es de 18 años para la educación formal y la juvenil alternativa; aspecto que no es contemplado para la educación especial pública (Yañez Aguilar, 2012: 3).

El BJA fue implementado por medio del Decreto 66 del 3 de abril de 2009. Pretende garantizar el acceso de la mujer a los servicios de salud durante el período de gestación, el parto y el período post parto hasta que el niño o la niña cumplan los dos años de edad, planteando como meta específica la reducción de la mortalidad materno-infantil (artículos 2 y 3, Decreto 66, 3/04/2009). Su administración y entrega está a cargo del Ministerio de Salud y Deportes del Estado. Para el cobro de este bono –un total de 1.820 bolivianos- las mujeres deben realizarse cuatro controles pre-natales, un control post parto y el monitoreo y seguimiento del niño hasta la edad estipulada (Morales, 2010: 20). Tal como lo establece el Decreto, los pagos del bono, que son fraccionados en base a las etapas arriba señaladas, se efectivizan a posteriori de la verificación del cumplimiento de los controles (artículo 3, Decreto 66, 3/04/2009). Las mujeres que deseen percibir este bono deben inscribirse de forma voluntaria en las Unidades Ejecutoras correspondientes y presentar la documentación de la etapa de gestación y post-parto y del menor hasta que cumpla los dos años.

La RD es un programa de transferencia monetaria que forma parte del régimen de pensiones sociales. Fue instaurada por la Ley 3791 del 28 de noviembre de 2007 como “una prestación vitalicia, de carácter no contributivo” que el Estado sustenta principalmente con los recursos del IDH y los dividendos de las empresas públicas. Es otorgada a los bolivianos mayores de 60 años, que residen en el país y que perciben o no una renta del sistema de seguridad social. La única diferencia es que mientras los primeros acceden a un monto anual de 1.800 bolivianos, los segundos cobran 2.400 bolivianos al año (artículo 3 y 5, Ley 3791, 28/11/2007).⁸ La RD reemplazó al Bonosol -creado oficialmente en 2002- tras la transferencia de las acciones del Estado a las

⁸ La Ley contempla además una erogación para gastos funerarios.

empresas que resultaron de la capitalización a título gratuito y en beneficio de los adultos mayores residentes en Bolivia (Wanderley & Mokrani, 2011: 345). El Bonosol y la RD son ‘idénticos en términos conceptuales’ aunque esta última se presenta como ‘superadora’ porque posee un carácter más universal y ha incrementado el valor de los montos a pagar a los beneficiarios (Wanderley & Mokrani, 2011: 345-346).

Desde una perspectiva general, los estudios realizados en el campo de las políticas sociales –a pesar que sus resultados son inconclusos- evidencian que estos programas, en particular la RD, han contribuido a mejorar, aunque de **forma limitada**, los niveles de pobreza y desigualdad. Según los datos arrojados por UDAPE, en el período 2005-2011, la pobreza moderada pasó del 60.6% al 45%, la pobreza extrema se redujo del 38.2% al 20.9% y el Coeficiente de Gini descendió de 0.60 a 0.46, respectivamente (Información Estadística UDAPE, Sector Social, s/f). Por ello, estas políticas representan un paso importante en el campo de la protección social al proveer la transferencia de ingresos y/o acercar a las personas más pobres a los sistemas de salud y educación formal (Cecchini & Madariaga, 2011: 179). Por su parte, la implementación del BJP ha fortalecido la tasa de asistencia escolar, logrando incorporar al sistema educativo a niños que anteriormente no formaban parte (Yañez Aguilar, 2012: 2). De acuerdo con la información del Censo de Población y Vivienda de 2012, la tasa de asistencia escolar de la población fue del 83.54% frente al 79.71% del censo realizado en 2001 (Censo Bolivia, 2012: 3). Asimismo, este indicador fue mayor en el rango de niños de 6 a 14 años -94.06%- frente al rango que comprende los 15 y 19 años, que arrojó el 64.66% (Censo Bolivia, 2012: 14).

El BJA también ha dado cuenta de ciertos avances puesto que ha incidido en el incremento de los partos institucionalizados; del 56% en 2001 al 70.8% en 2012 (Censo, Bolivia, 2012). La Organización Panamericana de la Salud (OPS) reconoce que este bono es una herramienta interesante para mejorar las condiciones de vida de las embarazadas y los niños. Sin embargo, las instituciones públicas encargadas del área de salud tienen un arduo trabajo a futuro porque Bolivia continúa siendo uno de los países de la región con altos niveles de mortalidad materno-infantil, registrándose

particularmente en las zonas rurales donde se asienta la población más pobre y vulnerable.⁹

Políticas sociales y erogación del Estado boliviano (en millones de bolivianos)

| Año | BJ/ Destinatarios | Erogación (Bs) | BJA/ Destinatarios | Erogación (Bs) | RD/ Destinatarios | Erogación (Bs) |
|------|----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| 2006 | 1.085.360 | 217 | | | | |
| 2007 | 1.321.812 | 265 | | | | |
| 2008 | 1.677.660 | 335 | | | 753.697 | 1343 |
| 2009 | 1.670.922 | 334 | 289.247 | 20 | 780.373 | 1727.9 |
| 2010 | 1.647.942 | 330 | 203.719 | 81 | 837.513 | 1796.6 |
| 2011 | 1.654.952 | 338 | 212.495 | 119 | 996.470 | 1839 |
| 2012 | 1.761.057 | 352 | 133.164 | 82 | 959.577 | 1902.4 |
| 2013 | 1.971.718 | 394.3 | 217.100 | 158 | 1.027.127 | 2062.7 |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Presidencia del Estado boliviano y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Lo mencionado hasta aquí permite dar cuenta que pese a la falta de investigaciones más profundas que reflejen si existe una relación directa entre los objetivos *específicos* de cada una de las políticas sociales y sus resultados, la aplicación de las mismas representa un adelanto en el campo de la protección social. Debido a que estas políticas constituyen sólo un primer paso, el Estado tiene el gran desafío de dar un salto cualitativo en las políticas públicas de salud y educación, sobre todo por los riesgos que implica que los PTC's se encuentren sujetos al dinamismo de economías escasamente diversificadas, tal como acontece con el caso boliviano.

El plano 'externo' de la nacionalización

Las repercusiones en los vínculos con los socios regionales

Teniendo en cuenta las limitaciones estructurales de la economía boliviana, la explotación de los hidrocarburos se erige –desde la segunda mitad del siglo XX- como el instrumento rector de las relaciones comerciales entre el Estado andino y sus vecinos. En este contexto se insertan los vínculos de Bolivia con Argentina y Brasil en los cuales la compra-venta de energía conforma un asunto que si bien es prioritario en sendas

⁹ Se recomienda consultar “Bolivia tiene el nivel más alto de mortalidad materno-infantil”. Naciones Unidas en Bolivia, 6 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.nu.org.bo/noticias/destacados-nacionales/bolivia-tiene-el-nivel-mas-alto-de-mortalidad-materno-infantil/>. Fecha de consulta: 03/08/2014.

agendas bilaterales actuales, sus antecedentes se remontan al siglo pasado. Con respecto a Argentina, Bolivia exportó gas natural durante 27 años producto de la firma de un contrato entre las empresas YPFB Bolivian Gulf Oil y Gas del Estado el 23 de julio de 1969. Éste comenzó a ser operativo en 1972 una vez afianzado el segundo proceso de nacionalización en Bolivia y fue modificado y prorrogado en varias oportunidades hasta su finalización en agosto de 1999 (Convenio YPFB Bolivian Gulf Oil y Gas del Estado, 23/07/1969; Akly, 2007: 66-67).

Con posterioridad al interregno 2000-2003, la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) le solicitó en marzo de 2004 al gobierno de Carlos Mesa Gisbert la reanudación de las importaciones de gas natural. El convenio se firmó el 21 de abril por un volumen inicial de 4 millones de metros cúbicos diarios, contando con un precio preferencial a raíz de las compras que el gobierno argentino había efectuado en el pasado (Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia, 21/04/2004). Dicho convenio fue adendado en noviembre de 2004 y 2005 a raíz de los incrementos en los volúmenes del hidrocarburo solicitados por el Ejecutivo argentino. Primeramente, se acordó un cantidad máxima de 6.5 millones de metros cúbicos por día y luego se elevó a 7.7 millones de metros cúbicos hasta diciembre de 2006 (Primera & Tercera adenda al Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia, 25/11/2004; 3/11/2005).

La intención de incrementar los volúmenes de compra-venta del hidrocarburo y por ende, sostener el comercio energético en el tiempo estuvo acompañada de otro proyecto: la construcción del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA). Esta obra de infraestructura fue presentada el 24 de noviembre de 2003 con la participación del Estado argentino, las provincias del noreste del país y el Grupo Techint en calidad de inversor, con el objetivo de abastecer de energía a dicha región mediante la compra de gas boliviano (Acuerdo Federal para el lanzamiento del Gasoducto del Noreste Argentino, 24/11/2003).¹⁰ Carlos Mesa Gisbert manifestó un apoyo explícito al proyecto porque el mismo viabilizaría una ecuación simple: mayores exportaciones de gas natural = mayores ingresos para el Estado boliviano.

¹⁰ Luego de la firma de este acuerdo, la existencia de diferencias entre el gobierno nacional y la firma Techint produjeron el retiro del grupo empresarial.

Cabe subrayar que el posicionamiento del tema energético en la relación argentino-boliviana en los períodos aquí señalados se explica en base a factores de tipo coyuntural. La negociación del acuerdo en la segunda mitad del siglo XX –al igual que sus renovaciones- fue incentivada por Argentina y se justificó fundamentalmente por *motivos políticos*.¹¹ En cambio, el convenio de 2004 fue gestionado por la administración kirchnerista porque el país enfrentaba una fuerte crisis energética que tomó estado público en marzo de dicho año cuando el Ejecutivo decidió interrumpir las exportaciones de gas a Chile –contempladas en el marco del Protocolo Gasífero de 1995- como medida precautoria a efectos de mitigar los problemas de abastecimiento doméstico (Resolución 265, 24/03/2004).

En el caso Bolivia-Brasil, la posibilidad de comercializar energía se planteó a finales de los años cincuenta pero sin llegar a un resultado exitoso. El shock petrolero de 1973 revalorizó el tratamiento de la energía como un asunto de impacto en las relaciones inter-estatales y la temática fue retomada por los gobiernos de ambos países aunque nuevamente el proyecto no pudo concretarse.¹² Tras las múltiples gestiones realizadas a lo largo de los años, YPFB y Petrobras arribaron a la suscripción de dos contratos en 1996: uno de compra-venta de gas natural por un período de 20 años -Gas Supply Agreement- (GSA) y el otro para la construcción de un gasoducto binacional cuya ejecución quedó a cargo de la empresa brasilera (Contrato de compra-venta de gas natural entre Petrobras y YPFB, 16/08/1996; Villegas Quiroga, 2004a: 41-42). La construcción de esta obra de infraestructura era imprescindible para poder enviar los volúmenes negociados de modo que su inauguración en 1999 determinó la entrada en vigencia del contrato Petrobras-YPFB. El gasoducto une los campos de Rio Grande en Bolivia con São Paulo, cuenta con una extensión a Porto Alegre y atraviesa los Estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Paraná y Rio Grande do Sul,

¹¹ Durante la década del setenta, las compras del hidrocarburo se enmarcaron en la rivalidad geopolítica propia de los regímenes militares de la época. Argentina veía con preocupación el avance de Brasil en la Cuenca del Plata, de modo que, las importaciones del energético fueron una herramienta para generar un acercamiento con Bolivia y restarle márgenes de acción a Brasil. En los ochenta, el gobierno de Alfonsín decidió mantener los contratos energéticos –a pesar de ser una herencia de la dictadura- porque para inicios de la década Bolivia era el único vecino que estaba gobernado por una democracia (Escudé & Cisneros, 2000). Finalmente, en los noventa, la continuidad de las importaciones se inscribe en el proceso de transnacionalización que atravesaron ambos sectores energéticos. En paralelo, todos estos años de compra de energía a Bolivia, contribuyeron a la consolidación de la industria gasífera nacional argentina.

¹² En esta situación influyeron, en un primer momento, la falta de disponibilidad de reservas gasíferas para abastecer conjuntamente los mercados de Argentina y Brasil y la negativa de los sectores nacionalistas que estaban en el Parlamento, quienes sostenían que la compra de gas por parte del Estado carioca le generaría a Bolivia una fuerte dependencia.

abasteciendo así a los mercados más dinámicos de Brasil. Además, existe entre los dos países otra conexión que transporta gas natural boliviano: el gasoducto de Cuiabá que alimenta una termoeléctrica en el Estado de Mato Grosso. En materia de volúmenes, el contrato de 1996 fijó un envío de 16 millones de metros cúbicos por día pero a pedido de Brasil se amplió la cantidad negociada –en 1998 y 2000- hasta alcanzar una cifra definitiva de 30.08 millones de metros cúbicos diarios (Villegas Quiroga, 2004a: 45).¹³

La existencia de ambos contratos energéticos posicionó a Argentina y Brasil como los principales socios comerciales de Bolivia. En sendas relaciones bilaterales, las exportaciones de gas natural representan más del 90% de las ventas que el país andino realiza a sus vecinos (Boletín IBCE, 24/06/2013; Boletín IBCE, 22/08/2013). Considerando la situación de ‘dependencia’ en materia exportador/importador, la nacionalización de los hidrocarburos impactó de manera directa en los vínculos que La Paz mantiene con Buenos Aires y Brasilia. La sorpresa fue el denominador común dentro de las reacciones experimentadas por los gobiernos de Kirchner y Lula Da Silva (2003-2010), aunque en el caso brasilero estuvieron presentes los cuestionamientos e incluso las advertencias por parte de Petrobras de suspender sus operaciones en Bolivia por ‘la forma’ en la cual se implementó la medida (Clarín, 3/05/2006; Pignotti, Página 12, 4/05/2006).

A escasos días del anuncio del Decreto 28.701 Evo Morales se reunió con los ex mandatarios en la ciudad de Puerto Iguazú para dialogar sobre sus repercusiones en la agenda energética conjunta.¹⁴ Kirchner y Lula respaldaron la nacionalización de los hidrocarburos por ser una decisión de carácter soberano y manifestaron su predisposición a renegociar la compra-venta de gas natural según los principios de dicha medida (Declaración Conjunta de la Cumbre de Presidentes de Puerto Iguazú, 4/05/2006). Ahora bien, esta predisposición no implicaría un acatamiento irrestricto a los requerimientos del Estado andino. Los gobiernos de Argentina y Brasil estaban dispuestos a negociar dentro de los parámetros del Decreto 28.701 pero procurando garantizar los intereses comerciales -estatales y empresariales- involucrados en la importación del hidrocarburo.

¹³ Brasil justificó esta suba manifestando la necesidad de ampliar el uso del hidrocarburo en la matriz energética nacional.

¹⁴ También estuvo presente Hugo Chávez.

Las negociaciones entre Argentina y Bolivia

La administración Kirchner se sentó en la mesa de negociación con el gobierno boliviano en un contexto bastante desfavorable. Entre 2003 y 2005, el consumo de gas natural –a nivel comercial, industrial, residencial y para la generación de energía eléctrica creció alrededor del 12%, llegando a representar el 49% de la matriz energética nacional frente a un marcado descenso de las reservas comprobadas: de 612.291 a 438.921 millones de metros cúbicos para el mismo período (Información Estadística IAPG, s/f). Sin posibilidades de prescindir de las compras de gas natural provenientes de su vecino –entre 2004 y 2005 éstas subieron más del 118%- y sin contar con una empresa que fuera representativa del Estado argentino operando en territorio boliviano, en el seno del gobierno kirchnerista se encendieron ‘luces de alerta’ ante la incertidumbre sobre cuáles serían sus márgenes de maniobra en el proceso negociador.

Durante los meses de mayo y junio de 2006 funcionarios ministeriales del área energética intercambiaron propuestas. Los puntos de desencuentros eran particularmente dos: los plazos a establecer en el acuerdo y el precio por la compra-venta del recurso. El gobierno boliviano solicitaba la firma de un convenio hasta el 31 de diciembre de 2006 con un envío pautado de 7.7 millones de metros cúbicos diarios, es decir, respetar los plazos y los volúmenes de la adenda de 2005. Al contrario, el Ejecutivo argentino demandaba la firma de un acuerdo más extenso que le permitiera un abastecimiento prolongado del hidrocarburo y en cantidades superiores a las ofrecidas por YPF (Olivera, La Nación, 20/05/2006). Probablemente, el Estado boliviano no tenía intenciones de comprometerse en un acuerdo de gran magnitud sin haber negociado nuevos contratos con las petroleras que desarrollaban actividades en su territorio y que son en definitiva las que estaban –y están- involucradas en la venta del gas natural a Argentina. En cambio, al gobierno argentino le urgía contar con un proveedor estable que le permitiera reducir sus dificultades de aprovisionamiento energético.

En cuanto a la actualización de los precios, Evo Morales desde su campaña presidencial en 2005 mostró una postura claramente pragmática. El Primer mandatario reconocía la importancia que históricamente había tenido la Argentina como destino del energético pero al mismo tiempo afirmaba que los precios que en ese entonces se

pagaban eran “muy bajos” y que el hecho de compartir un proyecto político-ideológico no se traduciría en un “regalo” de los recursos naturales bolivianos (Elías, La Nación, 14/12/2005). En una reunión que se llevó a cabo el 12 de junio de 2006 en La Paz entre el Ministro de Planificación Federal argentino, Julio De Vido, el Vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera y el ex Ministro de Hidrocarburos, Andrés Soliz Rada, el gobierno boliviano solicitó un valor de U\$ 6 por millón de BTU (unidad térmica británica) frente los U\$ 4.02 que Argentina pagaba en la frontera (Olivera, La Nación, 13/06/2006). Esta propuesta no fue recibida con beneplácito por el ex Presidente argentino, quien afirmó que el valor máximo que estaba dispuesto a pagar era de U\$ 5.50 por dicha unidad de medida. Ante la falta de un acuerdo, la negociación quedó en un *impasse* y el objetivo de arribar a un acuerdo beneficioso para ambos Estados recayó en los Primeros mandatarios.

El 29 de junio de 2006 Kirchner y Morales –reunidos en la localidad de Hurlingham- definieron los ejes contractuales de la relación hasta finales de dicho año, planteando al mismo tiempo las bases de un futuro contrato de compra-venta en el marco del Decreto 28.701. ¿Cuál fue el resultado de este encuentro? En materia de precios y volúmenes, se fijó un valor de U\$ 5 por millón de BTU para el período correspondiente entre el 15 de julio y el 31 de diciembre de 2006, respetando los 7.7 millones de metros cúbicos diarios, dispuestos por la adenda de 2005. Pero este precio se ajustó antes de finalizar el 2006 y dicha fórmula comenzó a regir a partir del 1 de enero de 2007 (artículos 1, 2 y 4, Convenio Marco entre Argentina y Bolivia, 29/06/2006).

Debido al interés compartido de darle continuidad al comercio energético bilateral, Kirchner y Morales establecieron como meta la formulación de un acuerdo – proyectado a 20 años -entre YPFB y Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) para ampliar los volúmenes de compra-venta vigentes hasta alcanzar un máximo de 27.7 millones de metros cúbicos.¹⁵ Semejante compromiso hizo resurgir el proyecto del GNEA ante la inexistencia de una obra de infraestructura entre ambos países que

¹⁵ ENARSA fue creada a disposición del Poder Ejecutivo el 29 de diciembre de 2004 –Ley 25.943- con el objetivo de intervenir en todas de las fases de la industria energética nacional. El Estado argentino cuenta con el 53% del capital societario.

podiera transportar las cantidades programadas (artículo 2, Convenio Marco entre Argentina y Bolivia, 29/06/2006).

Habiendo sentado las bases del acuerdo entre ENARSA y YPF, el 19 de octubre de 2006 Néstor Kirchner y Evo Morales suscribieron un contrato de compra-venta de gas natural entre ambas compañías. A continuación se presentan los puntos más relevantes en materia de cantidades de envío, establecimiento de precios y garantías contractuales (Contrato ENARSA-YPF, 19/10/2006):

| Asunto | Resolución |
|---|--|
| Volúmenes de compra-venta de gas natural | No son estáticos. Las exportaciones se irán incrementando en base a un cronograma de fechas pre-establecido. El envío inicial se programó en 7.7 millones de metros cúbicos diarios para el 2007, se incrementan hasta 16 millones de metros cúbicos para 2008-2009 y entre 2010 y la finalización del contrato se elevarán hasta alcanzar los 27.7 millones de metros cúbicos acordados (cláusula 4). |
| Precios | Interviene un precio base más los precios de una canasta compuesta por tres tipos de fuel oil y un tipo de diesel que varían de acuerdo a los precios internacionales del petróleo. Los precios de los volúmenes a exportar son calculados trimestralmente (cláusula 11). |
| Garantías de suministro y recepción | YPF y ENARSA enfrentan penalidades de pago en caso de no cumplir con las cantidades de suministro y recepción convenidas, salvo aquellas situaciones fortuitas o de fuerza mayor (cláusula 12). |

Fuente: Elaboración propia en base al Contrato ENARSA-YPF.

Una vez firmado el contrato ENARSA-YPF, Argentina y Bolivia acordaron un cronograma para “desarrollar y ejecutar con la máxima diligencia” las actividades relacionadas con la construcción del GNEA en territorio argentino y el sistema troncal de transporte de gas desde Bolivia (Acuerdo de inicio de las actividades del GNEA y la planta de separación de licuables, 26/04/2007). Según la letra del acuerdo, diciembre de 2008 se fijó como la fecha límite para la puesta en marcha del ducto en el país andino y la finalización del tramo de interconexión en la región fronteriza del lado argentino a cargo de ENARSA. Sin embargo, el entusiasmo inicial que acompañó la firma de los acuerdos de 2006 y 2007 fue opacándose con el correr del tiempo a medida que ni ENARSA ni YPF pudieron cumplir en tiempo y forma con lo estipulado.

La rapidez con la cual se negoció el contrato ENARSA-YPF demostró, en gran medida, el relegamiento de los aspectos técnicos por parte de ambos Estados. La

situación de apremio energético que atravesaba Argentina –con imposibilidades de autoabastecimiento- fue clave para que la administración Kirchner impulsara la concreción del acuerdo sin evaluar cuáles eran las verdaderas posibilidades de construir el sistema de transporte requerido. Paralelamente, el gobierno de Morales - interesado en conservar un socio energético histórico- avaló la suscripción del contrato con Argentina antes que las petroleras concluyeran sus negociaciones con el Estado boliviano, es decir, en un contexto de incertidumbre sobre el futuro de las inversiones que alimentan los mercados de exportación.¹⁶ Producto de esta situación, durante 2007-2010 YPFB envió volúmenes menores a lo pautado –alrededor de 4.6 millones de metros cúbicos diarios y aún menos- debido a las dificultades inherentes del proceso de nacionalización, en particular, la falta de inversiones suficientes para potenciar la producción (La Razón, 26/09/2006). Pero, como sostiene Prado Liévana, aunque YPFB hubiera producido en volúmenes que le permitieran exportar lo acordado, no existía la infraestructura para hacer factible el envío del hidrocarburo (Prado Liévana, 26/03/2010). ENARSA, entidad “responsable de construir, operar, mantener el GNEA, prestar el servicio de transporte a través del mismo y comercializar el gas natural” (Decreto 267/2007) tuvo como obstáculo la falta de recursos para su correspondiente financiamiento, de modo que, su construcción fue retrasada de manera constante.

Los errores técnicos del contrato ENARSA-YPFB impidieron que la compra-venta de energía transcurriera con normalidad. Esta situación repercutía negativamente en los dos Estados. Para Argentina era imperioso contar con garantías sobre los volúmenes del suministro ya que los inicios del mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) fueron –al igual que su predecesor- tiempos de consumo en alza y reservas en baja.¹⁷ En cuanto a Bolivia, las deficiencias contractuales incidían en la recaudación fiscal y en consecuencia en la economía en su conjunto: a menores volúmenes exportados, menores eran los ingresos que el vínculo bilateral proporcionaba al Tesoro General de la Nación.

¹⁶ Este dato no es menor ya que las petroleras que operan en Bolivia son las encargadas de entregar el gas a YPFB para su posterior venta a ENARSA.

¹⁷ Se recomienda consultar la información estadística del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG). Disponible en: <http://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/reservasgaspais2.htm>. Fecha de consulta: 11/08/2014.

El 26 de marzo de 2010 el contrato ENARSA-YPFB fue modificado para corregir aquellas cuestiones que afectaban el comercio del energético. Los ejes centrales fueron: la ampliación de la capacidad de transporte; la revisión de las cantidades de suministro y recepción y la incorporación de una garantía de pago. El envío de mayores volúmenes del hidrocarburo requería de una obra de infraestructura acorde a las cantidades negociadas. Cristina Kirchner y Evo Morales dispusieron la construcción de un gasoducto de menor tamaño –denominado Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA)- que puede transportar en su primera fase unos 16.6 millones de metros cúbicos diarios. Fue inaugurado en junio de 2011 y se conectará al GNEA una vez construido. Tomando como referencia cuáles son las verdaderas posibilidades de transporte entre ambos Estados, los funcionarios de ENARSA y YPFB propusieron la revisión de las cantidades diarias contratadas (CDC) para el período 2010-2016, siendo además estacionales. Siguiendo al Anexo D de la adenda, el volumen máximo de 27.7 millones de metros cúbicos por día se previó como CDC para el año 2021 (Anexo D Primera adenda al contrato ENARSA-YPFB, 26/03/2010).

Finalmente, las administraciones Fernández y Morales acordaron establecer una garantía de pago –una Carta de Crédito Stand By- de carácter irrevocable a favor de YPFB. Esta garantía, que es emitida por una entidad bancaria, es un mecanismo jurídico que respalda a la compañía boliviana por las ventas de gas natural hacia la Argentina al contemplar la posibilidad de ejecución por parte de YPFB una vez que hayan vencido las facturas de ENARSA (Primera adenda al contrato ENARSA-YPFB, 26/03/2010). Sin restarle importancia a los elementos indicados con anterioridad, este instrumento – que fue solicitado por las transnacionales- ha sido determinante para la normalización de la compra-venta del energético. Desde la dirección de YPFB Corporación, se afirmó que la garantía de pago ha proporcionado mayores niveles de certidumbre y seguridad a los titulares de los contratos de operación que desarrollan actividades en el país andino y en consecuencia, han incrementado las inversiones en el sector (Sosa Suárez, 2013: 76).

Brasil y Bolivia post nacionalización

Haciendo una aproximación con el caso argentino, la posición en la cual se encontraba el gobierno brasilero en su relación con Bolivia al momento de la nacionalización de los hidrocarburos presentaba más diferencias que similitudes. El

punto de contacto con la administración de Néstor Kirchner radicaba en la ‘dependencia’ energética que la región del este y sudeste de Brasil tenía –y aún tiene– con respecto a las importaciones gasíferas bolivianas porque entre el 70% y el 100% del gas que allí se consume proviene del país andino. En cambio, a diferencia de Argentina, a comienzos del siglo XXI, el gas natural ocupaba un lugar poco significativo en la matriz energética nacional –alrededor del 3%–; las reservas probadas experimentaron un comportamiento ascendente en los primeros años de mandato de Lula –de 245.340 a 326.084 millones de metros cúbicos– (Losada Marrodán, 2003; Anuário Estadístico Brasileiro, 2010; 2013) y contaba con un elemento adicional: el rol de Petrobras en el sector hidrocarburífero boliviano. Esta compañía comenzó sus actividades en Bolivia en los campos San Alberto y San Antonio –los más importantes del país– junto con Total Fina Elf en 1992. A lo largo de los años noventa logró adquirir, en palabras de Carlos Villegas Quiroga, Presidente de YPFB, una “presencia abrumadora” al incorporarse en todas las fases de la cadena de hidrocarburos, es decir, desde la exploración hasta la producción de energía (Villegas Quiroga, 2004b: 146-147). En 1999, en asociación con Pérez Companc, adquirió por U\$ 102 millones las refinerías Gualberto Villarroel (Cochabamba) y Guillermo Elder Bell (Santa Cruz) y para administrarlas conformaron la Empresa Boliviana de Refinación (EBR), con una participación mayoritaria del 70% por parte de Petrobras (Villegas Quiroga, 2004b: 111-112). Tres años más tarde Petrobras adquirió a Pérez Companc y con ello la monopolización de las actividades de refinación en Bolivia. Por último, según los informes de YPFB a enero de 2005, Petrobras operaba el 45.9%¹⁸ del total de las reservas de gas natural probadas y probables; hecho que potenciaba su capacidad de presión al momento emprender una negociación con el gobierno boliviano.

Al anunciarse el Decreto 28.701, las reacciones al interior de Brasil no se hicieron esperar, distinguiéndose básicamente dos: los actores que tomaron una posición ‘más radical’, es decir, que demandaban una negociación sin concesiones, tales como los partidos políticos opositores y en especial, los directivos de Petrobras y aquellos que eran partidarios de afrontar los hechos a través del curso de la diplomacia, entre los que se encontraban el Presidente Lula y el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso

¹⁸ Se recomienda consultar el Informe técnico de YPFB “Distribución de reservas probadas y probables de gas natural por operador (al 01/01/2005). Disponible en: http://www1.yxfb.gob.bo/documentos/2010_inf_tecnica_financiera/informes/2009_ENERO_DICIEMBRE/Reservas_Operador_GN_Dpto_2005.pdf. Fecha de consulta: 13/08/2014.

Amorim (Magalhães Neiva Santos, 2009). Sin realizar un análisis detallado de esta ‘dicotomía’, los principales referentes de la oposición –el Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB) y el Partido Popular Socialista (PPS) reclamaban al gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) una respuesta enérgica ante la nacionalización, subrayando la falta de firmeza de Lula para defender el patrimonio nacional. Asimismo, en un contexto de comicios electorales –donde estaba en juego la reelección de Lula- el PSDB y el PPS no escatimaron críticas sobre la política exterior de Brasil hacia Bolivia; país donde Petrobras –en representación del Estado brasilero- estaba siendo perjudicada en su imagen e intereses.¹⁹ Siguiendo esta línea, en un primer momento, el Presidente de Petrobras, José Sérgio Gabrielli, calificó con dureza el anuncio de nacionalización. Según sus dichos, esta decisión fue “unilateral y poco amistosa” y de cierta manera, obligaría a la compañía a recurrir a las medidas que fueran necesarias para proteger los derechos empresariales (Soares, Folha de São Paulo, 2/05/2006). Pasado el estupor inicial, los representantes de Petrobras acompañaron la propuesta de diálogo del gobierno de Lula. El ex mandatario pretendía lograr la continuidad del suministro energético que alimenta las actividades industriales más importantes del país y garantizar la permanencia de Petrobras en Bolivia, resguardando sus intereses y renegociando las concesiones obtenidas en el pasado.

“La permanencia o salida de Petrobras del territorio boliviano era una cuestión delicada y compleja, que involucraba diversos tipos de intereses económicos y políticos para ambos países y por esta razón dichos actores decidieron asumir un comportamiento menos agresivo, lo más pragmático y diplomático posible y que incentivase la cooperación” (Magalhaes Neiva Santos, 2009: 159).

Las negociaciones entre Bolivia y Brasil fueron complejas y en ocasiones tensas. A lo largo del proceso participaron los primeros mandatarios, funcionarios ministeriales del sector energético y de las relaciones exteriores y los directivos de YPF y Petrobras. El contrato se firmó el 28 de octubre de 2006, estableciéndose un plazo de duración de 30 años. A pedido del PSDB en la Cámara de Diputados, el Director de Petrobras, expuso sobre los aspectos contractuales más relevantes:

¹⁹ Se recomienda consultar la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados del 2 de mayo de 2006. Versión Taquigráfica. Disponible en: <http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/ordinari/V020506.pdf>. Fecha de consulta: 13/08/2014.

| Asunto | Resolución |
|--|--|
| Objeto del contrato | El acuerdo aborda de manera exclusiva las actividades de exploración y producción de gas en Bolivia. El tratamiento del precio y la compra-venta de las refinerías adquiridas por Petrobras en 1999 son objeto de una futura negociación. |
| Rol de YPFB y de Petrobras en la industria energética | Se le asigna un rol más activo a la estatal boliviana en la cadena energética pero Petrobras continúa siendo responsable del desarrollo de los campos San Alberto y San Antonio. Esto le permite continuar ostentando un lugar privilegiado en la industria energética boliviana tanto por la magnitud de los mismos como por ser los proveedores del gas natural que se consume en Brasil. Asimismo, las operaciones petroleras que puede realizar Petrobras son: de desarrollo, evaluación, exploración y explotación. |
| Activos de Petrobras | Continúan siendo de la empresa hasta el vencimiento del contrato. |
| Inversiones | Las inversiones realizadas por Petrobras hasta la firma del contrato se encuentran garantizadas. Éstas como otras que realice la empresa son depreciadas y contempladas dentro del cálculo de costos recuperables. |
| Distribución del valor de la producción | Del total del valor de la producción, el 50% lo percibe YPFB, el 50% restante se utiliza, en primer lugar, para cubrir los costos recuperables de Petrobras y el saldo restante se divide entre YPFB y Petrobras de acuerdo a una tabla donde figuran el nivel de producción, el ritmo de la depreciación, los precios, los volúmenes producidos y los impuestos, entre otros. |

Fuente: Elaboración propia en base al Contrato Petrobras-YPFB (2006) y Agencia Petrobras, 30/10/2006.

El 14 de febrero de 2007, los gobiernos de Bolivia y Brasil firmaron el Acta de Brasilia a través de la cual Petrobras aceptó el pago a precios internacionales –a partir de mayo de dicho año- **sólo** de las fracciones de hidrocarburos líquidos, a saber, propano, butano y gasolina natural, contenidas en las exportaciones de gas natural con destino a Brasil que superan un poder calorífico de 8.900 (Kcal.) por metro cúbico (Acta de Brasilia, 14/02/2007). Sin embargo, el pago por el denominado ‘gas rico’ no se cumplió tal cual lo pactado porque Bolivia no disponía de plantas separadoras de líquidos –una de ellas fue inaugurada en 2013- y éste no estaba incluido en la fórmula de precios del contrato de exportación (GSA).²⁰ El acuerdo de pago entre YPFB y Petrobras se firmó en agosto de este año donde la compañía brasilera se comprometió a pagar U\$ 434 millones por haber usufructuado dicho recurso (El Diario, 19/08/2014).

²⁰ La fórmula de precios contempla un precio base y una canasta compuesta por tres tipos de fuel oil.

El precio del gas que alimenta la termoeléctrica de Cuiabá en Mato Grosso también sufrió alteraciones. Brasil accedió a una suba –de U\$ 1.19 a U\$ 4.20- por millón de BTU desde abril de 2007, por considerar que el mismo estaba desactualizado (Ata de reunião ministerial sobre o preço do gás para a termelétrica de Cuiabá, 14/02/2007). Para la administración Morales, este incremento significó un logro muy importante en términos políticos y económicos porque era la primera vez que en una negociación con Brasil, YPFB obtenía una suba de tal magnitud. Pese a las críticas que recibió la administración de Lula, el acuerdo también resultó positivo para Brasil. Petrobras y el gobierno nacional hicieron valer su condición de socio estratégico en materia energética y obtuvo un valor menor al reclamado por Morales –U\$ 5-, el cual, a su vez fue menor al negociado por Néstor Kirchner en 2006.

Las refinerías Guillermo Elder Bell y Gualberto Villarroel fueron transferidas a YPFB en junio de 2007 por U\$ 112 millones (Contrato para la compra-venta de las acciones de Petrobras Bolivia Refinación, 25/06/2007). Evo Morales se adjudicó esta recuperación como parte de los beneficios de la nacionalización cuando en realidad, le ofreció a Petrobras adquirir el 51% de sus acciones y ésta se rehusó a compartir el paquete accionario (Rodríguez Cáceres, 2008: 138). La compañía brasilera optó por destinar exclusivamente sus recursos a las fases de exploración y producción que son las que garantizan el cumplimiento de los envíos de gas natural desde Bolivia a Brasil (Agencia Petrobras, 26/06/2007). En otras palabras, exceptuando las actividades de refinación, comercialización y distribución, en términos fácticos, el Decreto 28.701 no le ha impedido a Petrobras conservar un lugar preponderante en el sector hidrocarburífero boliviano. Produce más del 50% del total del gas natural del país e interviene en la exportación del 82% del mismo (Carra, 2008: 205). Si bien, debe cumplir con una mayor carga impositiva –que deviene de la suma de las regalías y el IDH- su rentabilidad empresarial se encuentra indirectamente garantizada al continuar explotando concesiones de reservas en campos ya conocidos –San Alberto y San Antonio- y con destinos de exportación concretos.

Reflexiones finales

Desde la llegada de Evo Morales al poder presidencial –y aún unos años antes- el país andino ha iniciado un proceso de transformación donde el cambio y la

continuidad se encuentran en una tensión constante. La nacionalización de los hidrocarburos –uno de los pilares centrales de la denominada ‘refundación del Estado-Nación’- ha sido una decisión política con un fuerte valor simbólico pero también con marcados impactos tanto en el plano doméstico como en el externo. A pesar que en ‘los hechos’ esta medida se aleja de la retórica ‘radical’ que caracteriza al gobierno del MAS, le ha posibilitado contar con mayores recursos económicos para el tratamiento de aquellas cuestiones que son entendidas como problemas estructurales, a saber, la pobreza y la desigualdad. El avance del Estado sobre el sector más importante de la economía nacional -que se refleja en un mayor control de la recaudación fiscal- ha sido esencial para que el gobierno de Morales pusiera en marcha políticas de corte social orientadas a generar mayores márgenes de inclusión. No obstante, la persistencia de un modelo primario-exportador, sustentado prácticamente en la comercialización de un recurso no renovable, pone en tela de juicio la sostenibilidad de dichas políticas a través del tiempo. No debe dejarse de lado que la decisión de reposicionar al Estado en la cadena hidrocarburífera tuvo de trasfondo un escenario internacional de precios altos en el rubro energético. Este punto no es menor ya que plantea interrogantes sobre el futuro de estas políticas –en su continuidad y ampliación- en un contexto de descenso de precios y por ende, de menores ingresos. Esto no implica negar que los PTC’s y la RD han impulsado el acercamiento y la inserción de las poblaciones más vulnerables a los sistemas de protección social estatales, sino que su aplicación deja entrever una relación asimétrica en el binomio resultados-desafíos.

En el plano externo, la nacionalización procuró redefinir el vínculo entre el Estado y la inversión extranjera y las condiciones de compra-venta del hidrocarburo en los contratos de exportación que Bolivia mantiene con Argentina y Brasil. Frente a una situación de ‘dependencia’ energética el desconcierto fue el elemento que le otorgó similitud a las reacciones de Néstor Kirchner y Lula Da Silva. Ambas administraciones debieron –tal cual lo dispuesto por el Decreto 28.701- sentarse en la mesa de negociación para establecer un esquema contractual que fuera beneficioso para todas las partes involucradas. El gobierno argentino, a diferencia de Brasil, no contaba con recursos que le permitiera tomar una postura más sólida en cuanto a sus demandas. La imposibilidad del autoabastecimiento, la declinación de los volúmenes de las reservas de gas natural y la inexistencia de una empresa estatal operando en territorio boliviano encauzaron un proceso negociador que sólo procuró mantener el aprovisionamiento del

recurso a un precio razonable. En cambio, en el caso de Brasil –pese que su accionar en este proceso suscitó y suscita opiniones dispares- el Ejecutivo contó con las herramientas para garantizar el cumplimiento de un objetivo por partida doble: sostener el envío de gas boliviano a la región industrial del país y darle continuidad a la presencia de Petrobras en los campos hidrocarburíferos más redituables del Estado andino. Prueba de ello es que mientras el contrato entre YPFB-Petrobras es de coparticipación en la producción, el acuerdo con Argentina reafirma el rol de ENARSA como importadora –porque no posee los medios para avanzar más allá- y con pocas posibilidades de ejercer presión ante un eventual cambio en las reglas de juego.

Finalmente, el desarrollo de los acontecimientos en las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil trae a consideración un aspecto subyacente: el ascenso de la cuestión energética como *issue area* sobresaliente de la agenda internacional, pero especialmente de las agendas económico-políticas de los Estados sudamericanos. Quizá, lo ocurrido en sendas vinculaciones bilaterales *post nacionalización* pueda contribuir para que en el ámbito académico y gubernamental se fortalezca el debate sobre la necesidad que los Estados diagramen la gestión de la energía desde una perspectiva integral, con proyección a futuro y considerándola un recurso imprescindible para el crecimiento socio-productivo nacional.

Bibliografía

- AKLY, Y. (2007), Un nuevo marco para los contratos de operación en Bolivia, *Petrotecnia*, junio. En: <http://biblioteca.iapg.org.ar/ArchivosAdjuntos/Petrotecnia/2007-3/NuevoMarco.pdf>
- CALDERÓN, F. (2007), Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden socio-cultural, *Nueva Sociedad*, N° 209, Fundación Friedrich Ebert.
- CARRA, M. A importância da Petrobras nas Relações Bolívia-Brasil (1996-2007) (2008), Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Tese do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. En: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14390>.
- CECCHINI, S. & MADARIAGA, A. (2011), Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- ESCUDE C. & CISNEROS, A. (2000), Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-Centro de Estudios de Política Exterior, Buenos Aires. En: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>.
- LOSADA MARRODÁN, C. (2003), La distribución de gas natural en Brasil. Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía, Madrid, N° 810, oct.-nov.
- MAGALHAES NEIVA SANTOS, R. (2009), Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional. Buenos Aires, FLACSO-Universidad de Barcelona-Universidad de San Andrés, Tesis de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales. En:

- <http://190.220.3.38:8080/jspui/bitstream/10908/105/1/%5bP%5d%5bW%5d%202009%20Disertacion.Magalhaes.Neiva.Santos.Raquel.pdf>
- MALDONADO, J. *et. al.* (2011), Los Programas de Transferencias Condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?, Serie, Análisis Económico, N° 26, IDRC, Instituto de Estudios Peruanos, Bellido Ediciones, Lima.
- MAYORGA, F. (2003), Elecciones en Bolivia: lo nuevo y lo viejo, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, N° 6, FLACSO/UNESCO/Nueva Sociedad, Caracas.
- MAYORGA, F. (2006), El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo, *Nueva Sociedad*, N° 206, Fundación Friedrich Ebert.
- MAYORGA, F. (2008), El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia, *Tendencias políticas actuales en los países andinos*, CIAS Discussion Paper 5, Yusuke Murakami (Editor), Kyoto University, Kyoto. En: <http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/files/Image/pdf/ciasdp05.pdf>
- MEDINACELI MONRROY, M. (2010), Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América del Sur 2009, Documento de Trabajo, Organización Latinoamericana de Energía. En: <http://temp2.olade.org/documentos2/CONTRATO.pdf>
- MOLERO SIMARRO, R., *et. al.* (2012), La inversión extranjera directa en el sector hidrocarburífero boliviano: comparación entre marcos regulatorios (1996-2009), *Revista de Economía Mundial*, N° 30.
- MORALES, N. (2008), La política social en Bolivia. Un análisis de los Programas Sociales (2006-2008), Notas Técnicas IDB-TB-139, Banco Interamericano de Desarrollo, División de la Protección Social y Salud.
- PAZ ANTOLÍN, M. & RAMÍREZ CENDRERO, J. (2011), Alcance y limitaciones de las políticas de IED en las economías periféricas. Reflexiones sobre el caso boliviano, *Análisis Económico*, N° 63, Vol. XXVI.
- PRADO LIÉVANA, B. (26/03/2010), ¿Qué implica la adenda al contrato YPFB-ENARSA? En: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/noticias-archivadas/274-noticias-archivado/noticias-01-01-2010-01-07-2010/29015-ique-implica-la-adenda-al-contrato-entre-ypfb-enarsa.html>.
- RODRÍGUEZ CÁCERES, G. (2008) Alcances y límites de la tercera nacionalización, en GANDARILLAS, M., *et. al.* Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La lucha de un pueblo por sus recursos naturales, Ed. Icaria, Barcelona.
- ROMERO BALLIVIÁN, S. (2006), Análisis de la elección presidencial de 2005 en Bolivia, *Revista América Latina Hoy*, Número 43, Salamanca.
- SOSA SUÁREZ, J. (2013), Comercialización del gas natural del Estado Plurinacional. Generación de mayores ingresos, *Gas & Desarrollo*, La Paz.
- VILLEGAS QUIROGA, C. (2004a), Exportación de gas natural al mercado brasileiro, en MARIACA, E., *et. al.* Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil, FOBOMADE, La Paz.
- VILLEGAS QUIROGA, C. (2004b), Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios (3° ed.), CIDES-UMSA/CEDLA/FOBOMADE/DIAKONIA/Plural Editores, La Paz.
- WANDERLEY, F. & MOKRANI, L. (2011), La economía del gas y las políticas de inclusión socio-económica en Bolivia, Serie Avances de Investigación, N° 56, Madrid.
- YAÑEZ AGUILAR, E. (2012), El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de micro simulaciones, Documento de Trabajo N° 6, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, La Paz.
- ZARATTI, F. (2013), La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: luces y sombras, *Novamerica*, N° 139.

Documentos

- Acta de Brasilia (14/02/2007).
- Acuerdo de inicio de las actividades del GNEA y la planta de separación de licuables (26/04/2007).
- Acuerdo Federal para el lanzamiento del Gasoducto del Noreste Argentino (24/11/2003).

- AGÊNCIA PETROBRAS (26/06/2007), Aclara Petrobras en la conferencia de prensa la transferencia de las refinerías para YPF. En: <http://www.anp.gov.br/?pg=66833>.
- Anuário Estadístico Brasileiro do Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis (2010; 2013). En: <http://www.anp.gov.br/?pg=66833>.
- Ata da Reunião Ministerial sobre o preço do gás para a termelétrica de Cuiabá (14/02/2007).
- Boletín Electrónico Bisemanal IBCE (22/06/2013), Relación Comercial Bolivia-Brasil, N° 229.
- Boletín Electrónico Bisemanal IBCE (22/08/2013), Relación Comercial Bolivia-Argentina, N° 246.
- British Petroleum (2014), Statistical Review of World Energy. En: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>.
- Censo Nacional de Población y Vivienda, Bolivia (2012). En: <http://www.inec.gov.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf>
- Contrato de compra-venta de gas natural entre Petrobras y YPF (16/08/1996).
- Contrato ENARSA-YPFB (19/10/2006).
- Contrato para la compra-venta de las acciones de Petrobras Bolivia Refinación (25/06/2007).
- Contrato Petrobras-YPFB (28/10/2006).
- Convenio Marco entre Argentina y Bolivia (29/06/2006).
- Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia (21/04/2004)
- Convenio YPF Bolivian Gulf Oil y Gas del Estado (23/07/1969).
- Declaración Conjunta de la Cumbre de Presidentes de Puerto Iguazú (4/05/2006).
- Decreto 28.701 (1/05/2006), Héroes del Chaco.
- Decreto 28.899 (26/10/2006), Bono Juancito Pinto.
- Decreto 66 (3/04/2009), Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy.
- Información Estadística IAPG (s/f). Consumo y reservas de gas natural en Argentina. En: <http://www.iapg.org.ar>
- Información Estadística UDAPE (s/f), Dossier de Estadísticas. En: <http://www.udape.gov.bo>.
- Informe CEDIB (31/05/2006), Análisis de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos. En: <http://www.cedib.org>.
- Informe de coyuntura Fundación Milenio (18/01/2013), Avanza el Estado en la economía. En: <http://www.fundacion-milenio.org/Informe-Nacional-de-Coyuntura/coy-178-avanza-el-estado-en-la-economia.html>.
- Informe Especial YPF (6/08/2013), Nuestro orgullo nacional. En: http://www.ypf.gov.bo/documentos/separatas/SEPARATA_6AGOSTO_3.pdf
- Informe HidrocarburosBolivia.com (16/01/2014), La nacionalización genera \$us 22.344 millones de renta petrolera entre 2006 y 2013.
- Informe Técnico de YPF (s/f), Distribución de reservas probadas y probables de gas natural por operador (al 01/01/2005). En: http://www1.ypf.gov.bo/documentos/2010_inf_tecnica_financiera/informes/2009_ENERO_DI CIEMBRE/Reservas_Operador_GN_Dpto_2005.pdf
- Ley 3791 (28/11/2007), Renta Universal de Vejez.
- Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia (2006). En: <http://www.planificacion.gov.bo/sites/folders/documentos/plan.pdf>.
- Primera adenda al contrato ENARSA-YPFB (26/03/2010).
- Primera adenda al Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia (25/11/2004).
- Resolución 265 de la Secretaría de Energía de la República Argentina (24/03/2004).
- Tercera adenda al Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre Argentina y Bolivia (3/11/2005).

Noticias

- CLARÍN (3/05/2006), Dura respuesta a Evo: Petrobras suspende sus inversiones en Bolivia.
- EL DIARIO (19/08/2014), Petrobras pagará \$us 434 MM a YPF por envío de “gas rico”.
- ELÍAS, J. (14/12/2005), Evo Morales aumentaría el precio del gas, La Nación.

- LA RAZÓN (26/09/2006), La producción de gas en Bolivia llegó a su límite.
- NOTICIAS DE NACIONES UNIDAS (6/09/2013), Bolivia tiene el nivel más alto de mortalidad materno-infantil. En: <http://www.nu.org.bo/noticias/destacados-nacionales/bolivia-tiene-el-nivel-mas-alto-de-mortalidad-materno-infantil/>.
- OLIVERA, F. (20/05/2006), Se trabó la negociación con Bolivia por la compra de gas, La Nación.
- OLVERA, F. (13/06/2006), La Argentina acepta pagar más por el gas de Bolivia, La Nación.
- PIGNOTTI, D. (4/05/2006), Petrobras amenaza, Lula minimiza, Página 12.
- SOARES, P (2/05/2006). Petrobras promete reação forte contra decisão da Bolívia, Folha de São Paulo.