

# IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

ÁREA DE RECURSOS ENERGÉTICOS  
Y PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

© IDICSO.

Material de Área N° 15

Marzo de 2005

## **Bolivia y la integración gasífera sudamericana: ¿un proceso incluyente?**

FELICITAS TORRECILLA

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Aproximaciones y propuestas para una definición comprensiva de la integración en Sudamérica .....</b>	<b>6</b>
Bolivia frente a la integración energética sudamericana.....	16
<b>2. La estabilización y la reestructuración de la economía boliviana.....</b>	<b>18</b>
Las medidas de estabilización y reestructuración y el desarrollo socio-económico .....	18
La crisis de los ochenta .....	20
El programa de estabilización a partir de 1985. El rol del estado como garante de la estabilidad macroeconómica .....	22
La reestructuración de la economía boliviana: las reformas de primera y segunda generación ..	25
El Proceso de transferencia de los activos públicos al sector privado como elemento articulador de la reestructuración de la economía boliviana.....	32
Los procesos de capitalización y privatización y los efectos sobre la inversión extranjera directa	33
<b>3. La reestructuración del sector hidrocarburífero en Bolivia .....</b>	<b>39</b>
Proceso de capitalización de YPFB .....	44
El BONOSOL, el BOLIVIDA y los efectos de la Reforma Previsional.....	48
Efectos de la reestructuración del sector en el nivel de reservas y de producción.....	50
La actividad exploratoria y el crecimiento de las reservas .....	50
La evolución de la producción gasífera .....	53
<b>4. Diagnósticos sobre el consumo interno de gas natural y el acceso de los bolivianos a la energía .....</b>	<b>56</b>
El consumo de combustibles líquidos: principales condicionantes de su acceso .....	57
Cobertura eléctrica .....	59
El bajo nivel y la nula diversificación del consumo interno .....	62
<b>5. La defensa del gas como consigna nacional: la acción de los movimientos sociales .</b>	<b>69</b>
Prioridades de la agenda política: el referéndum, la aprobación de la nueva ley de hidrocarburos y la revisión de los contratos de riesgo compartido .....	74
Las implicancias del referéndum en la política gasífera boliviana.....	75
Los debates sobre la nueva ley de hidrocarburos .....	78
<b>6. La política gasífera boliviana frente a la integración sudamericana .....</b>	<b>81</b>
La política gasífera de Bolivia hacia la región .....	81
Venta de gas natural a la argentina .....	82
Ventas de gas natural al Brasil.....	85
Otros proyectos de aprovechamiento del gas natural orientados a la exportación .....	88
Iniciativas para la integración gasífera en Sudamérica.....	89
1. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA).....	89
2. Comunidad Andina de Naciones .....	93
3. MERCOSUR.....	93
4. Petroamérica: ¿puede pensarse para la integración gasífera?.....	94
5. Perspectivas y obstáculos de la integración gasífera sudamericana.....	95
Bolivia frente a la integración gasífera sudamericana .....	98
<b>Conclusiones .....</b>	<b>101</b>

<b>Apéndice. Panorama del sector gasífero en Sudamérica.....</b>	<b>106</b>
Panorama del sector gasífero en América del Sur .....	106
Reservas de gas natural en América del Sur .....	106
Producción de gas natural .....	107
Consumo de gas natural.....	109
Aspectos relacionados al grado de integración infraestructural de la región .....	112
Red de gasoductos en operación y proyectados.....	112
El desarrollo del GNL y los proyectos existentes.....	115
<b>Anexo 1. Crecimiento de la producción por país y desagregación del volumen incrementado .....</b>	<b>116</b>
<b>Anexo 2. Crecimiento de las reservas gasíferas en Sudamérica y aumento de la producción .....</b>	<b>118</b>
<b>Anexo 3. Red de Gasoductos en operación de América del Sur.....</b>	<b>120</b>
<b>Anexo 4. Movimientos comerciales a través de gasoductos.....</b>	<b>121</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>122</b>

## Notas sobre el autor

### Felicitas Torrecilla

- ❑ Tesista de Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL).
- ❑ Asesora académica en la Dirección de Cooperación e Intercambio Internacional de la USAL.
- ❑ Investigadora del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la USAL.
- ❑ Colaboradora del Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (MORENO).

*Dirigir comentarios a la siguiente casilla de correo electrónico:* [idicsoenergia@yahoo.com.ar](mailto:idicsoenergia@yahoo.com.ar)

Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del IDICSO:  
<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm>

Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

**El presente trabajo es la Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales de Felicitas Torrecilla, para la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Buenos Aires, Argentina. Marzo de 2005.**

## **Introducción**

**E**n las dos últimas décadas, los países de la región sudamericana han experimentado profundas transformaciones en sus sistemas políticos, económicos y sociales. La severa crisis económica sufrida en los años ochenta condujo a la mayoría de los gobiernos a instrumentar una serie de políticas orientadas a la estabilización de las economías y posteriormente a su reestructuración, a través de un régimen de liberalización y retracción del papel del Estado como consecuencia de la progresiva desregulación y de su desplazamiento de todas aquellas actividades propiamente productivas.

Este conjunto de políticas, asociadas generalmente con el “Consenso de Washington”, contemplaban la realización de reformas tributarias, comerciales, monetarias y fiscales, entre otras.

Las medidas tomadas estaban orientadas, principalmente, a la estabilización de la economía a través de una fuerte restricción del gasto y la inversión pública, el control de la inflación, la separación de las políticas fiscal y monetaria y la máxima reducción de la intervención del Estado en la asignación de recursos. También se realizaron numerosas reformas normativas e institucionales a fin de garantizar el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, así como la protección de los derechos de propiedad de los inversores privados.

La liberalización de las economías regionales condujo a un proceso de profunda transnacionalización que incidió en la transformación de la configuración de fuerzas que efectivamente influían e influyen en la conducción económica de los países de la región.

Dicha liberalización abarcó el sistema comercial, donde se procuró la eliminación progresiva de las barreras arancelarias y para-arancelarias y todas aquellas medidas destinadas a la restricción de las importaciones como instrumento para la protección de la industria nacional; la política monetaria, a través de la liberalización de los tipos de cambio y su bloqueo como instrumentos de política económica del Estado; la política tributaria, con el incremento de impuestos directos e indirectos como mecanismo para el aumento de los ingresos públicos. Además, son de fundamental importancia las medidas orientadas a la promoción de la inversión privada extranjera, en los sectores económicos más competitivos y en las empresas públicas de servicios que antes eran monopolio estatal. La afluencia masiva de la inversión extranjera directa fue incentivada por la creación de condiciones preferenciales y por la modificación de los marcos normativos e institucionales que obstaculizaban o limitaban la entrada del capital privado en determinados sectores de la economía.

El objetivo declarado de estas medidas fue la creación de condiciones para un desarrollo económico regional sostenido, en un marco de estabilidad macroeconómica y con amplia participación del sector privado. Se suponía que la misma, en un contexto de liberalización

y de competitividad contribuiría a un incremento de la productividad y generaría incentivos para aumentar la eficiencia económica, frente a lo que se veía como la fallida experiencia del Estado empresario, interventor y dirigista, concepción que había dominado la planificación de la economía en las últimas décadas. Esta valoración era, en sí misma, profundamente ideológica y comportaba, ciertamente, la puesta en marcha de un conjunto de reformas tendientes a terminar con la llamada “ineficiencia estatista” en el manejo de la economía.

A través de esta breve y, ciertamente, simplificada descripción del proceso que condujo a la reestructuración de las economías de los países de la región, apunto a destacar una serie de líneas muy simples pero a la vez fundamentales para la comprensión de algunos problemas estructurales que los afectan actualmente.

Por una parte, se plantea la forma en que las distintas comunidades y gobiernos conciben lo que debiera ser la conducción política de la economía, como aspecto básico que subyace a todas las consideraciones siguientes.

A partir de este factor, surge otro elemento a analizar que es de fundamental relevancia. Consiste, específicamente, en el patrón de desarrollo productivo y de apropiación del excedente económico que instala esta nueva configuración de fuerzas gestada a partir de un modelo de liberalización económica que no ha contemplado las características particulares de los países de la región, el grado de desarrollo de sus economías previo a la realización de las reformas y las condiciones de desigualdad estructural que afectan a sus respectivas sociedades.

Estas dos líneas de análisis permiten dar cuenta también de la importancia que revisten en un modelo de tales características las políticas productivas y la incorporación de objetivos sociales a las de índole económica. Por otra parte, destaco el papel otorgado a las instituciones en el desarrollo económico<sup>1</sup>, fundamentalmente la importancia del rol del Estado, el cual en algunos casos fue limitado a funciones claramente residuales.

En este contexto, un proceso de integración regional puede tener diferentes alcances de acuerdo al proyecto político en el que se encuentre sustentado y a la relación con el modelo de desarrollo interno de los países vinculados en el mismo, como se verá en el capítulo uno.

En América del Sur, la integración adquiere una significación política e histórica singular dado que ha constituido una forma de vinculación recurrente y más o menos exitosa desde el inicio de la vida independiente de los países de la región.

En algunos casos, puede verse que las diversas formas históricas e institucionales de la integración sudamericana han tenido como propósito no siempre evidente la consolidación de un espacio de autonomía, pensado como margen de maniobra, que sirviera a la proyección internacional de los países de la región.

---

<sup>1</sup> Ocampo, Antonio José (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Estudios y Perspectivas. México D.F.

A lo largo del presente trabajo me interesa entonces plantear una serie de “supuestos críticos” y ejes de análisis entendidos como constitutivos de una “estructura de sentido” que nos permita comprender la forma en que los gobiernos de la región conciben y formulan los objetivos y alcances de un proceso integrativo de sus respectivos sectores gasíferos.

Una breve revisión de los avances realizados hasta el momento nos permite observar que en las dos últimas décadas, y particularmente a partir de 2000, los proyectos de integración energética se han instalado en la agenda regional, en el marco de un plan más general de complementación e integración infraestructural.

Estas iniciativas han resultado muy poco fructíferas hasta el momento, como se verá más adelante. En este escenario, me interesa particularmente analizar la forma en que dicha cooperación entre Estados puede contribuir al fortalecimiento del desarrollo interno de las comunidades involucradas. En este planteo subyace un interrogante previo y, tal vez, más elemental: si los gobiernos conciben el desarrollo nacional como el objetivo al que debe estar ordenada en última instancia la integración regional o si los proyectos de integración han sido pensados principalmente como medios o ámbitos para facilitar los intercambios comerciales de energía entre los países y contribuir al fortalecimiento del modelo de desarrollo económico instalado a partir de las reformas ya descritas.

El abordaje de las temáticas planteadas se realizará a través del estudio de la política gasífera boliviana. Este caso reviste un interés particular dado que constituye un acabado ejemplo del proceso de reestructuración y transnacionalización de la economía ya reseñado y, particularmente, de la transformación experimentada por sectores de importancia estratégica para el desarrollo del país, como es el energético.

El proceso de estabilización y reestructuración económica en Bolivia tuvo un temprano comienzo a mediados de la década de 1980 y se inició con el objetivo de poner fin a la severa crisis que afectaba al país desde fines de los años setenta. El conjunto de políticas implementadas promovieron la total apertura y desregulación de la economía, lo que permitió en última instancia la profunda transnacionalización causada por la entrada masiva de capitales privados extranjeros en condiciones preferenciales.

Los inversores se instalaron en los sectores más dinámicos, competitivos y con mayor potencial exportador de la economía boliviana, entre los que se destacaron las industrias hidrocarburífera y minera y las empresas públicas de servicios.

En los párrafos anteriores, he tratado de delinear *grosso modo* tres aspectos de la temática que aspiro a estudiar: la relación entre la política energética y el desarrollo interno de una determinada comunidad o conjunto de comunidades, el progreso y las variantes de tal política en el marco de un proceso de integración energética y, por último, la forma en que tal esquema de integración se concibe en relación a la promoción del desarrollo económico de los países involucrados y la manera en que efectivamente puede incidir en el mismo.

La forma de aproximación puntual a esta temática se articulará, como ya he dicho, a través del análisis de la óptica boliviana, planteando como problemática central de investigación la definición de las características fundamentales de la política gasífera de este país frente a la integración gasífera sudamericana, teniendo en cuenta lo que veo como la

vulnerabilidad generada por el bajo nivel de integración interna, en tanto producto de las históricas desigualdades en su estructura social.

De esta manera, se analizará la política gasífera como un elemento fundamental para la reactivación y el desarrollo económico diversificado del país, razón por la cual se otorgará una gran importancia a la observación de los patrones productivos que caracterizan la economía nacional en la actualidad, a la luz de la reestructuración económica y de las alternativas planteadas a nivel interno y regional en términos de replanteo del modelo productivo. En este sentido, pienso que un análisis comprensivo tanto del proceso de integración energética regional como de la forma en que se piensa internamente la inserción de Bolivia en el mismo, requiere de la consideración de dos factores subyacentes. En primer lugar, comprender e interpretar cómo los distintos sectores que intervienen formal o informalmente en el proceso de toma de decisiones leen las consecuencias sociales del modelo económico implementado en los años ochenta y noventa. En segundo término, revisar cómo concibe cada uno de ellos la manera en que debe encararse la reestructuración interna del cuadro social y económico nacional.

Los principales objetivos de este trabajo consistirán, en función de las consideraciones anteriores, en reunir y analizar los indicadores básicos necesarios que me permitan:

- ❑ desarrollar una conceptualización comprensiva y multidimensional de la integración, que contemple sus dos escenarios interno y externo, y particularmente de la integración energética entendida como un proceso sectorial vinculado a un proyecto que abarca variables económico-comerciales, políticas, culturales y físicas.
- ❑ analizar el caso boliviano describiendo las características actuales de su sector gasífero desde una perspectiva histórica que permita dar cuenta de la reestructuración del sector hidrocarburoífero como fenómeno asociado al cambio de modelo de desarrollo productivo.
- ❑ analizar las características y variantes de la política gasífera de Bolivia frente a las distintas iniciativas de integración promovidas en la región a nivel multilateral y bilateral, así como la forma en que la misma es concebida en el país en relación a sus propios objetivos de desarrollo interno.
- ❑ comprender y reflexionar sobre la configuración de fuerzas que intervienen en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas asociadas al proyecto integrativo y, en relación a esto, analizar las implicancias y condicionantes planteados por la coexistencia de formas de autoridad estatales y no estatales en la modalidad de administración y dirección política de los sectores energéticos nacionales y de la articulación intergubernamental del proceso de integración.

El trabajo se estructurará en seis capítulos. En el primero, se planteará lo que he dado en llamar la “estructura interpretativa o de sentido” desde la cual se abordará el problema de investigación y se intentará responder a los objetivos enumerados. La misma se construirá a partir del desarrollo de un conjunto de *supuestos críticos* y ejes de análisis que sirvan a una reconceptualización comprensiva de la integración, que contemple no sólo sus múltiples dimensiones sino también la vinculación orgánica de la integración entre comunidades políticas y dentro de cada una de ellas.

En el segundo capítulo me remito a realizar una contextualización del problema de investigación, que considero imprescindible para analizar luego la evolución del sector hidrocarburífero en Bolivia e interpretar comprensivamente los condicionantes a los que se enfrenta el desarrollo de la política gasífera actual, en sus distintas variantes y alternativas.

El tercer capítulo describe puntualmente la transformación estructural del sector hidrocarburífero de Bolivia, el cual se articuló en torno a la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y la forma en que la entrada del sector privado a la actividad influyó en la reorientación de la política gasífera hacia el mercado externo, en cuyo marco debe poder analizarse la inserción de Bolivia en un proyecto de integración gasífera sudamericana.

El cuarto capítulo analiza puntualmente un aspecto de la política energética de los últimos diez años que es el referido a la promoción del consumo interno del gas natural tanto para uso residencial y comercial como industrial, a través del desarrollo de una serie de indicadores que me permitan elaborar diagnósticos sobre el acceso real de los ciudadanos bolivianos a la energía, particularmente al gas natural. Considero que este aspecto es de gran importancia para dar cuenta del bajo nivel de integración energética interna, no sólo desde un punto de vista infraestructural sino, fundamentalmente, desde la perspectiva de las incidencias concretas que esto conlleva, lo cual se materializa en las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

En el quinto capítulo abordo una serie de temáticas que han otorgado notoriedad a Bolivia en los últimos años referidas a la repercusión nacional que ha tenido el proyecto de exportación del gas natural a Estados Unidos y México por un puerto chileno y la inclusión de las demandas sociales relacionadas a la utilización y propiedad de los recursos gasíferos en la agenda del presidente Carlos Mesa Gisbert tras la destitución de Gonzalo Sánchez de Lozada. La inclusión de estas temáticas en el trabajo responde a que, desde mi perspectiva, las mismas constituyen un indicador claro y representativo de los efectos políticos y sociales de largo plazo que ha conllevado la perpetuación de las desigualdades estructurales que caracterizan la configuración social interna de Bolivia, y que actualmente son vistos como un serio condicionante para la continuidad de la política gasífera actual, en tanto fuente de incertidumbre.

Por último, en el capítulo sexto, realizaré un breve análisis de la política gasífera boliviana actual en la dimensión que podríamos denominar externa u orientada a las exportaciones de gas natural, que ha sido desde mi punto de vista el motor principal del desarrollo del sector desde su capitalización. También se hará una revisión de las principales iniciativas de integración gasífera tanto multilaterales como bilaterales desarrolladas en los últimos años, la inserción de Bolivia en las mismas y la forma en que aquellas podrían impactar en su desarrollo interno.

## 1. Aproximaciones y propuestas para una definición comprensiva de la integración en Sudamérica

La presente sección del trabajo tendrá por objetivo la presentación de un marco conceptual que permita encuadrar y orientar el análisis ulterior al desarrollar algunas definiciones básicas sobre lo que entendemos por integración, en sus dimensiones interna y externa, vistas como procesos orgánica y recíprocamente vinculados. A través de este desarrollo se buscará contribuir a la comprensión de los alcances de un proceso de integración energética regional y la forma que consideramos debe estar vinculado al desarrollo interno de las comunidades políticas involucradas en el mismo, para lo cual se analizará el caso particular de la evolución del sector hidrocarburífero en Bolivia como forma de aproximación a dicho tema de estudio.

A partir de estas definiciones, intentaré formular interrogantes generales y desarrollar aproximaciones alternativas a la realidad objeto de estudio para lo cual me apoyaré en algunos planteos básicos realizados desde los estudios de la economía política internacional y el institucionalismo en relaciones internacionales.

Antes de comenzar a desarrollar este marco conceptual, quisiera tomar algunas reflexiones realizadas por Cox<sup>2</sup> sobre la definición y alcance de las teorías.

En primer lugar, en este trabajo se adopta la idea de que "... no hay teoría independiente de un contexto político concreto"<sup>3</sup> y que la teoría sigue a la realidad en el sentido en que es constituida y cobra sentido cuando se la contrasta con la experiencia, pero que a la vez la precede al orientar el pensamiento. Mi objetivo aquí consistirá, por tanto, en estructurar un conjunto acotado de definiciones y planteos básicos que permitan orientar la forma en que una determinada realidad circunstanciada es registrada, acotada espacio-temporalmente y analizada en sus causalidades y condicionantes<sup>4</sup>.

En segundo término, la revisión teórica fue realizada bajo el supuesto de que "la teoría es siempre para alguien y para algún propósito"<sup>5</sup> y que, en consecuencia, es preciso analizar el contexto en que la misma es generada y posteriormente utilizada.

En tercer lugar, rescato el papel fundamental de la dimensión histórica en el análisis de los temas que atañen a la política internacional y como camino que considero necesario para cualquier tarea de conceptualización. En este trabajo, estimo particularmente relevante destacar la idea de la integración como un concepto y un proceso con variantes regionales históricamente constituidas a partir de la emancipación americana<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Cox, Robert (1995). "Critical Political Economy", en *Internacional Political Economy: Understanding Global Disorder*. Zed Books, Londres.

<sup>3</sup> Ibidem. Pág. 31.

<sup>4</sup> Panebianco, Angelo (1992). "Comparación y Explicación", en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.

<sup>5</sup> Cox, Robert. Op. cit. Pág. 31.

<sup>6</sup> En este sentido, destaco particularmente la obra de Hans Morgenthau y, desde otro lugar, los trabajos de Robert Cox, Samir Amin e Immanuel Wallerstein, en la importancia otorgada a la

Al encarar el estudio de las perspectivas de un proceso de integración gasífera regional, nos encontramos ante un escenario heterogéneo, en términos de la estructura de la industria gasífera en cada país, los actores intervinientes y los marcos regulatorios e institucionales.

Surge así la necesidad no sólo de conciliar en un marco de institucionalidad las diferencias entre las respectivas legislaciones y los modelos económicos dominantes, sino también de crear un esquema de asociaciones público-privadas como eje estratégico para impulsar la integración gasífera<sup>7</sup>, en vista de la coexistencia de empresas estatales con disímiles funciones y márgenes de acción, y la creciente y extendida participación de actores privados, fundamentalmente extranjeros. Un contrapunto, correlacionado en gran medida con la observación anterior, es el dado por la necesidad de generar y consensuar un *proyecto político* que sirva de base al proceso de integración, frente a los condicionantes provenientes de un sector económico altamente transnacionalizado, en el que los intercambios y transacciones se producen, en gran medida, no entre actores estatales, sino entre agentes privados.

En este trabajo se entenderá que la integración es un proceso de raíces fundamentalmente políticas y que, por lo tanto, es inseparable de un proyecto que la oriente y en el cual cobre sentido. La integración energética en Sudamérica puede tener alcances muy variables y ser definida de manera más o menos acotada. Parte del análisis y la búsqueda que pretendo realizar aquí está vinculada, precisamente, a la indagación sobre la forma en que se concibe dicho proceso en la región y, en consecuencia, cuál es el proyecto político en el que se encuentra sustentado.

De esta forma, la integración energética podría ser entendida como un proceso en virtud del cual se busca generar un marco institucional-normativo y un esquema de negociación y toma de decisiones, orientado a incrementar los intercambios comerciales en materia energética y la interconexión entre los países y con otras regiones. Tal incremento del comercio puede requerir, a su vez, reformas tributarias, conciliación de los mecanismos de fijación de precios, un plan de promoción de inversiones, garantías a la libre comercialización de combustibles y electricidad, el libre acceso a las redes de transporte y distribución y la no discriminación de compradores y vendedores.

Pero, también puede responder a objetivos políticos más amplios, que sin dejar de incluir los aspectos anteriormente mencionados, procure constituirse en un elemento adicional en la creación de un margen de maniobra<sup>8</sup> para los países de la región. Tal propósito podría ser pensado en términos de la generación de un modelo de producción energética que garantice la autosuficiencia de la región en esta materia, en el mediano y largo plazo, la promoción de un modelo productivo más diversificado, con un creciente peso del sector

---

dimensión histórica del análisis teórico realizada en cada uno de ellos y los confrontos con el carácter ahistórico de las formulaciones teóricas de Kenneth Waltz.

<sup>7</sup> Kozulj, Roberto (2004). *La industria del gas natural en América del Sur: situaciones y posibilidades de la integración de mercados*. Consejo Económico para América Latina y el Caribe. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile. Pág. 63.

<sup>8</sup> Seitz, Mirka (1983). *Realismo penitencial o margen de maniobra*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

industrial, la transformación planificada de la matriz de consumo energético hoy dominada por fuentes primarias de energía no renovables que enfrentan perspectivas de agotamiento y una mayor integración a nivel nacional a fin de conectar zonas que en la actualidad se encuentran infraestructuralmente aisladas.

Tentativamente, y pensando desde la situación particular por la que atraviesan los países sudamericanos podría plantearse, siguiendo a la Dra. Seitz, como “una posibilidad de construir un reaseguro estratégico en términos de Pacto” político<sup>9</sup>.

En cualquiera de los casos anteriores, existe una dimensión o perspectiva de análisis de la integración de fundamental importancia que consiste en la vinculación de la misma con el escenario socio-político interno. En este sentido, la integración energética regional puede ser vista no sólo como un proceso que genere reaseguros mínimos para los países de la región y pueda ser utilizada como estrategia que permita construir un espacio efectivo de autonomía, sino también como un esquema de vinculación colectivo que busque reforzar el desarrollo interno como precondition o base concreta de acción de los distintos países, desarrollo manifestado, por ejemplo, en una ampliación del acceso de los ciudadanos a la energía, de la infraestructura que permita conectar a las diferentes regiones o en la promoción de la industrialización.

Considero que lo que podríamos distinguir, sólo a efectos analíticos, como integración regional e interna, constituyen básicamente formas de **vinculación orgánica**<sup>10</sup> entre distintas comunidades políticas organizadas territorialmente, por una parte, y entre los miembros que componen dichas comunidades, por la otra. En tanto procesos, sus respectivos desarrollos evolutivos se encuentran íntimamente conectados de manera no necesariamente coherente o tendiente a un mutuo reforzamiento, como trataremos de mostrar a lo largo del trabajo.

Para pensar lo que he dado en llamar “integración interna”, debemos comenzar identificando la unidad al interior de la cual refiero el concepto de integración o a la que adjudico dicha *condición*. En el marco del presente trabajo, propongo hablar de la integración interna de una comunidad política organizada bajo la forma institucional del Estado-Nación.

A fin de llegar a una definición sintética que permita dar cuenta de la complejidad de esta realidad, propongo diferenciar las siguientes dimensiones de la integración interna de una comunidad política, como constitutivas de dicha condición y, a la vez, componentes necesarios de un proceso conducente a la misma:

- ❑ Una dimensión territorial
- ❑ Una dimensión política, y
- ❑ Una dimensión social, que a su vez contempla dos aspectos: uno socio-cultural y otro socio-económico

---

<sup>9</sup> Seitz, Mirka (2004) *El MERCOSUR político. Fundamentos federales e internacionales*. Fundación Juan Pablo Viscardo, Buenos Aires. Pág. 17

<sup>10</sup> Pasquino, Gianfranco, en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994). *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México D.F. Pág. 814.

El espectro de la **dimensión territorial** de la integración comprende un desarrollo económico de base nacional en el que se integre a las distintas regiones a partir de sus patrones productivos en tanto manifestación o forma de apropiación de un espacio y de sus recursos naturales. También contempla la ocupación estratégica de los espacios físicos y el control sobre los recursos naturales estratégicos, entre los que se encuentran los energéticos, como producto de una planificación estatal. Otro aspecto consiste en la vinculación infraestructural de las regiones como elemento, a la vez, auxiliar y necesario, respecto a los dos procesos anteriores.

La **dimensión política** de la integración radica en la constitución de un sistema político determinado como centro o ámbito de referencia de los distintos integrantes de la comunidad. Esta identificación no excluye la existencia de posturas y visiones encontradas, pero a la vez se construye sobre la existencia de un consenso implícito sobre las reglas de juego dentro de las cuales se espera que se desenvuelva el juego político. En un contexto democrático, esto se asocia fundamentalmente a la existencia de mecanismos representativos y consensuales.

La **dimensión social** de la integración es, tal vez, en la que más claramente se manifiesta lo que veo como “la integración nacional”. En su aspecto socio-cultural se refiere al desarrollo de un conjunto de valores, intereses y creencias<sup>11</sup> compartidas sobre los que se basa “el proceso de creación de una identidad común a todos los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y regionales”, o lo que Pasquino denomina la *construcción de la Nación*<sup>12</sup>. La faceta socio-económica está relacionada al esquema real de distribución del ingreso así como a las posibilidades de inclusión o participación en dicha configuración de los ciudadanos que componen la comunidad, así como a la misma estructura productiva que está implícita en la propia organización espacial-territorial del modelo económico.

Podría afirmarse, por otra parte, que la conjugación de todas estas dimensiones se encuentra sintetizada en la forma en que se manifiesta el ejercicio del poder soberano, al incidir sobre la capacidad de la comunidad política en cuestión de ejercer lo que podríamos llamar en términos de Stephen Krasner la soberanía interna<sup>13</sup>; o, como sostiene Gianfranco Pasquino, al afectar la capacidad de control de los instrumentos coercitivos y de imposición de la observancia a las normas y los procedimientos que emanan de ellas, así como la de control de las decisiones referentes a la distribución de recursos al interior de la comunidad<sup>14</sup>.

De lo anterior, se desprende que el concepto de integración interna se opone fundamentalmente en su acepción de condición de una comunidad política, a la existencia de una *dualidad* en la estructura social de los países latinoamericanos “como realidad histórica y desafío presente”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Friedrich, Karl (1964). *El hombre y su gobierno*. Ed. Tecnos, Madrid.

<sup>12</sup> Op. cit. Pág. 815.

<sup>13</sup> Krasner, Stephen (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Editorial Paidós, Bs. As.

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994). *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México D.F. Pág. 814.

<sup>15</sup> Seitz, Mirka. Op. cit. (2004) Pág. 2.

La Dra. Seitz, de quien tomo el concepto, indica con gran claridad que esta dualidad estructural latinoamericana emerge de la gran polarización social que padecen los países de la región, como producto de la peor distribución de ingreso y la mayor concentración de riqueza del mundo. La autora vincula además la idea de la dualidad de las estructuras sociales al concepto de “Estado anómico”, de Peter Waldmann, para designar al Estado que “pretende regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente (...) Es decir que estamos hablando de una situación de ilegitimidad estructural en el vínculo estado-ciudadanía que afecta al principal instrumento de ejecución de políticas...”<sup>16</sup>.

En esta situación de déficit de institucionalidad y de carencia de capacidades reales en términos de control y autoridad, fundamento la idea de que el bajo nivel de integración interna de una comunidad política genera condiciones de vulnerabilidad estructural que pueden llegar a condicionar, no sólo la viabilidad, sino también el sentido de un proyecto integrador. La noción de vulnerabilidad a la que hago referencia se diferencia en este caso de la tradicional definición realizada por Keohane y Nye<sup>17</sup>, para designar más bien una situación de raíz interna relacionada con el nivel de cohesión de la comunidad política, el grado de consenso respecto al rol que le corresponde desempeñar al Estado y el respeto hacia las instituciones públicas y las normativas emanadas de ellas, como portadoras de los intereses de dicha comunidad, elementos que fortalecen internamente la posición negociadora del Estado a partir de la cual se busca establecer y pautar una determinada forma de inserción internacional. En este sentido, la vulnerabilidad también deriva de la fuerte retracción del Estado de los sectores productivos y las repercusiones que esto tiene en términos del peso del sector inversor privado en actividades económicas estratégicas, en las que por otra parte se basan los más importantes proyectos de integración regional.

Cabe, entonces, plantearnos cuál es la relevancia del análisis anterior en el abordaje de la integración energética, pregunta que nos enfrenta a la gran importancia que revisten las políticas energéticas de un país en las distintas dimensiones de su integración interna. La consideración e incorporación de las mismas como elemento necesario, aunque no suficiente, en un proceso de integración nacional constituye, a su vez, una precondition para la integración energética regional entendida como el “intercambio efectivo y eficiente de energía en beneficio directo del desarrollo económico y social de los pueblos de América Latina (...), que considere aspectos técnicos, legales, económicos, ambientales, políticos y sociales”<sup>18</sup>.

Como se verá, las dimensiones de la integración interna identificadas y definidas más arriba pueden ser asociadas en forma coherente y pertinente a las políticas hidrocarbúricas a fin de fundamentar la importancia de las mismas para el desarrollo nacional y como base para la construcción de un proceso de integración regional.

La dimensión territorial se vincularía, en este caso, al desarrollo de políticas concretas de reapropiación estratégica de recursos naturales que tienen una importancia fundamental

---

<sup>16</sup> Seitz, Mirka. Op. cit. (2004) Pág. 5.

<sup>17</sup> Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *La interdependencia compleja: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Pág. 28.

<sup>18</sup> OLADE, en [www.olade.org](http://www.olade.org).

para el futuro desarrollo económico del país. Esta reapropiación requiere una planificación pública del uso y aprovechamiento que se hará de recursos no renovables a fin de promover su utilización dentro de criterios de desarrollo sostenible.

En segundo lugar, identifico como elemento subyacente a la dimensión política de la integración el debate profundo sobre el rol que le corresponde desempeñar al Estado en la economía nacional, a partir del desguace producido con las reformas neoliberales realizadas durante la década de los noventa, la pérdida de su papel directriz y planificador y la desaparición de las empresas públicas como agentes productivos en los distintos eslabones de la cadena hidrocarburífera.

La dimensión social plantea, por su parte, la cuestión del acceso de los ciudadanos a la energía, la elevada concentración de la propiedad en el sector energético, los patrones básicos de distribución de la renta hidrocarburífera y los mecanismos de apropiación de esa renta por parte del sector público.

El análisis conjunto de los elementos que componen estas distintas dimensiones, nos conduce en última instancia a la consideración del concepto de soberanía energética, pensada como práctica orientada tanto al interior del Estado como al exterior e impulsada por una visión que permita el ejercicio del *poder como autoafirmación*. En efecto, el debate sobre la validez de la noción tradicional de soberanía y la percepción de la retracción del Estado en términos de sus capacidades de control, autonomía y ejercicio del monopolio de la utilización de la fuerza, afecta claramente a la utilización y control de los recursos naturales estratégicos de un país como manifestación del poder soberano del Estado sobre un territorio determinado<sup>19</sup>.

Me interesa plantear, tentativamente, la idea de que el esquema de integración desarrollado en los párrafos anteriores pueda servir como forma de consolidar colectivamente el ejercicio de una soberanía energética, entendida como “la capacidad de una comunidad política para ejercer el control y la autoridad sobre sus recursos energéticos, así como para regular de manera racional, limitada y sustentable su explotación, conservando un margen de maniobra y una libertad de acción que le permita minimizar los costos asociados a las presiones externas de los actores estratégicos que rivalizan por la obtención de esos recursos”<sup>20</sup>, sin por ello delegar dimensiones fundamentales inherentes a su entidad estatal sobre un determinado territorio, y los recursos y población allí situados.

A continuación propongo desarrollar y formular algunas aproximaciones a la vinculación orgánica y recíproca entre la integración hidrocarburífera sudamericana y la integración interna de los países que participarían en tal proyecto, en el contexto de un escenario político preexistente y en el marco de un conjunto de ideas y concepciones construidas y reconstruidas intersubjetiva e históricamente, que sitúan y dan un sentido particular al proyecto integrador.

---

<sup>19</sup> Lahoud, Gustavo (2005). *La soberanía energética y la integración regional sudamericana*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. AREP016, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del IDICSO-USAL. Buenos Aires.

<sup>20</sup> Ibidem.

En este sentido, identificamos, en primer término, un conjunto de países que se encuentran afectados por los siguientes problemas: “1) excesiva dependencia del mercado financiero internacional; 2) deficiente integración social interna; 3) asimetría de las estrategias nacionales; y 4) divergencias en la inserción internacional”<sup>21</sup>.

El punto de partida del análisis y del cual se desprenderán todas las líneas de reflexión que se planteen en este trabajo es muy simple y a la vez pretende abarcar la gran complejidad que puede revestir una determinada realidad sociopolítica, consistente en relaciones recíprocas de condicionamiento, influencia y complementación entre las esferas de acción política y económica.

Robert Gilpin formula con gran claridad un interrogante fundamental de los estudios de economía política que considero pertinente para el tipo de análisis que pretendo realizar aquí, al preguntarse “de qué manera el Estado y los procesos políticos asociados con él afectan la producción y la distribución de los costos y beneficios de tales actividades” y, a la vez, cuál es “el efecto que tienen los mercados y las fuerzas económicas en la distribución del poder y la riqueza entre los Estados y otros agentes políticos y, especialmente la manera en que dichas fuerzas económicas alteran la distribución internacional del poder político...”<sup>22</sup>.

La integración, que en tanto proceso político depende de la acción conjunta, convergente y planificada de un grupo de Estados, se cristaliza en un esquema institucional que procura influir y generar límites a las fuerzas del mercado tal como se han desarrollado hasta ahora en los sectores energéticos de los diferentes países considerados.

A su vez, la mayor intensidad de los intercambios entre los Estados impulsada por este tipo de procesos los sujeta a una pérdida relativa de autonomía, al aumentar lo que podríamos llamar su interdependencia de sensibilidad y de vulnerabilidad<sup>23</sup>. En efecto, esta situación nos enfrenta a una necesaria reflexión, y eventualmente a la reconceptualización, de la soberanía al advertir que hoy los Estados nacionales deben convivir con una multiplicidad de fuerzas transnacionales con crecientes capacidades de poder y autonomía, que cuestionan en la práctica las nociones tradicionales de soberanía asociadas a dimensiones de control, autoridad y monopolio del uso legítimo de la fuerza<sup>24</sup>.

Las particularidades y dificultades que emergen al intentar crear un marco institucional, que determine ciertas limitaciones para los actores intervinientes, tanto públicos como privados, en un contexto de fuerte transnacionalización de la actividad que se pretende normar, abre interrogantes sobre los resultados concretos de la coexistencia de formas de autoridad estatales y no estatales y sobre la manera en que debe entenderse el principio de autoridad en el marco de una economía mundial<sup>25</sup>.

---

21 Seitz, Mirka. Op. cit. (2004) Pág. 2.

22 Gilpin, Robert (1986). *La economía política de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Pág. 20.

23 Gilpin, Robert. Op. cit. Pág. 28; Keohane, Robert y Joseph Nye. Op. cit. Págs. 27 a 30.

24 Lahoud, Gustavo. Op. Cit.

25 Strange, Susan (1996). *The retreat of the state: The diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press. Cambridge. Págs. 184 y 185.

En virtud de las preguntas anteriores, es de mi interés analizar las características y condicionantes de la integración hidrocarburífera, en sus dos escenarios, provenientes de la transnacionalización que han experimentado los sectores energéticos en Sudamérica, y de la cual Bolivia constituye un acabado ejemplo, y en qué medida la misma afecta a la vinculación orgánica entre los procesos de integración regional e interna.

Podemos observar inicialmente que una integración regional acotada a un esquema de intercambios económico-comerciales, en el que en definitiva terminan fortaleciéndose los vínculos entre las empresas ubicadas en la región, y que busca generar marcos para el desarrollo de la actividad privada y la libre movilidad de bienes y servicios, puede llegar a confrontar con las perspectivas de superación de la situación de dualidad de las estructuras sociales de los países sudamericanos, como se verá en el caso boliviano.

De esta forma las vinculaciones orgánicas entre los procesos mencionados que deberían reforzarse recíprocamente, en tanto mecanismos para la generación de reaseguros mínimos individuales y colectivos para los países de la región, están cruzadas por una constelación de fuerzas transnacionales y factores de poder, cuya observación es necesaria en un análisis como el que se pretende realizar aquí.

La situación dada por el cuestionamiento a la noción tradicional de la soberanía y, en la práctica, por la percepción de la retracción del Estado en sus dimensiones interna, transnacional y westfaliana, para utilizar la conceptualización de Krasner<sup>26</sup>, toca de forma estratégica a los recursos energéticos, cuya posesión, control, acceso y utilización están directamente vinculados al debate sustancial sobre la soberanía estatal. Esta reflexión se plantea en forma simultánea al avance de la integración económica de los países de la región la cual ha privilegiado históricamente un patrón de inserción basado en criterios de especialización productiva que confrontan con las mismas perspectivas de desarrollo de un modelo de utilización racional y sostenible de los recursos estratégicos disponibles. Como afirmaba anteriormente la reflexión y el debate sobre el ejercicio del poder soberano por parte de los países de la región y, en particular el caso boliviano, constituye un abordaje que permite englobar y sintetizar las dimensiones de la integración, pero a la vez posibilita plantear vinculaciones estratégicas entre sus distintos escenarios, como intentaré demostrar en los párrafos siguientes.

El debate acerca de la posibilidad de los Estados nacionales de actualizar su capacidad soberana en términos de control y autoridad sobre los recursos materiales estratégicos, como son en este caso los energéticos, potenciado por los efectos disolventes de los flujos transfronterizos en un contexto de integración, da lugar a que la misma pueda ser pensada como un esquema de conductas cooperativas y recíprocas que genere y garantice reaseguros mínimos en lo que se refiere al control y explotación de los recursos naturales.

El debate sobre el rol del Estado, que subyace a la dimensión política a la que hice referencia antes se manifiesta también en la reflexión sobre el papel que le cabe desempeñar en la creación de infraestructura económica en un sector que - por ser intensivo en capital y altamente dependiente de los avances tecnológicos (en materia de exploración, producción y transporte) -, está caracterizado por barreras de entrada elevadas y una natural tendencia a la formación de oligopolios. Dicha consideración

---

<sup>26</sup> Krasner, Stephen (2000). *Soberanía: una hipocresía organizada*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

plantea claramente la forma en que un proceso político de integración interestatal puede afectar la producción y alterar la distribución de los beneficios y, a su vez, contribuir a superar situaciones que profundizan y cristalizan la dualidad de la estructura social de los países de la región.

Con las reformas estructurales implementadas durante la década del noventa, el Estado es efectivamente limitado en su rol de agente económico y productivo, viendo reducido su margen de acción a la mínima expresión, es decir, a la capacidad de regular, controlar y garantizar la estabilidad macroeconómica del país. Es así como Susan Strange afirma que, en la actualidad, la intervención del Estado en la creación de infraestructura económica debería limitarse a una acción indirecta, es decir, evitando el uso de instrumentos como el otorgamiento de créditos y subsidios, el control de precios o la protección del comercio<sup>27</sup>. A su vez, desde una visión funcional del Estado, puede observarse que a instancias de las políticas impulsadas por el modelo económico neoliberal<sup>28</sup>, los gobiernos abandonaron la responsabilidad que les competía en procurar compensar o amortiguar los efectos que la economía internacional de mercado pudiera tener para sus respectivas economías nacionales y sus sociedades, para facilitar la adaptación de estas economías a los requerimientos del desarrollo económico bajo condiciones de neoliberalismo, tal como podrá observarse en los casos de los sectores energéticos argentino y boliviano<sup>29</sup>.

Richard Rosencrance afirmaba al caracterizar a los *Estados comerciales* que “de alguna manera el mercado funciona mejor cuando existen Estados (...) que actúan como intermediarios, amortiguando las presiones internas y externas – atemperando las fuerzas internacionales para hacerlas más soportables por la economía doméstica, pero fomentando al mismo tiempo un clima favorable en el interior del país para que se acepten las intransigencias que imponen las fuerzas económicas internacionales”<sup>30</sup>.

De esta forma, las limitaciones estructurales que hoy enfrentan los Estados de la región sudamericana no responden únicamente a la red de intereses y presiones internos y externos, sino también a las debilidades generadas como consecuencia de los compromisos que los mismos Estados adquirieron en el proceso de consolidación de su inserción externa y de reestructuración y apertura de sus economías<sup>31</sup>.

La premisa de que los mercados son autorregulados y que, en el ámbito de las acciones económicas, el poder estatal está experimentando un proceso de disolución, ha conducido a una situación en la que, como fuera afirmado anteriormente, el debate sobre la generación de un modelo energético sostenible y sustentable ordenado a la autosuficiencia de la región sudamericana, se realiza en forma paralela a la explotación irracional de los recursos hidrocarbúricos. En tal sentido, el caso más ilustrativo es Argentina, que

---

<sup>27</sup> Strange, Susan. Op. cit. Pág. 79.

<sup>28</sup> Lo que Samir Amin prefiere llamar “manejo de crisis” en una situación de caos. Amin, Samir. “Unidad y Mutaciones del Pensamiento Único en Economía”, en López Segrera (1998). *Los Retos de la Globalización*. Ensayos en Homenaje a Theotonio Dos Santos. UNESCO, Caracas.

<sup>29</sup> Polanyi, Carl. Mencionado en Cox, Robert. Op. cit. Pág. 39.

<sup>30</sup> Rosencrance, Richard (1986). *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Alianza Editorial, Buenos Aires. Pág. 55.

<sup>31</sup> Lahoud, Gustavo. Op. Cit.

actualmente es el principal productor de la región, lo que la enfrenta a la perspectiva de agotamiento de sus reservas de combustibles fósiles, líquidos y gaseosos en el mediano plazo<sup>32</sup>.

En consecuencia, mi argumento gira sobre la necesidad de que los regímenes internacionales<sup>33</sup> que puedan emerger de las negociaciones entre los Estados de la región, en tanto *sustrato estructurante* del proceso de integración, planteen esquemas de interacción y asociación pública-privada como elemento de dimensión estratégica para el desarrollo de un modelo económico sustentable.

Por último, considero que es de fundamental importancia plantearnos, cuanto menos desde el caso de estudio de la política gasífera boliviana, cómo pueden integrarse visiones diferentes sobre el manejo estratégico de la actividad como lo demuestran, por ejemplo, los casos de Argentina y Venezuela. Con esto me refiero al choque de modelos económicos - al que subyace la pregunta si la integración energética debiera utilizarse como una oportunidad para replantear el modelo productivo -, que en el caso argentino ha llegado a la liberalización total de la actividad y a la transferencia de la propiedad de los combustibles a los operadores privados, mientras que, en el segundo, demuestra un importante esfuerzo desde el Estado para recuperar un control sobre la producción energética. Bolivia podría plantearse tentativamente como un caso intermedio dado que coexisten al interior del país sectores y posturas que se aproximan a cada una de las visiones anteriores. También cabe preguntarse si en temas de importancia estratégica como es el desarrollo de las fuentes energéticas nacionales, es realmente posible reemplazar la visión nacional por una regional como se propone desde la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA).

A dichas visiones subyace el debate profundo sobre la manera en que la política debe conducir a la economía y la forma en que se piensa, desde los diferentes proyectos políticos nacionales, el patrón de desarrollo productivo a desarrollar y la reestructuración interna del cuadro social y económico nacional a partir de una lectura sobre las consecuencias sociales del modelo económico implementado en los noventa.

En definitiva, estos planteos nos reconducen a una visión de la integración como un proceso temporal-espacial continuo, situado y referenciado a una determinada constelación de fuerzas y factores de poder que sostienen percepciones diversas sobre

---

<sup>32</sup> Ricardo De Dicco (2005) señala que el horizonte de vida de las reservas probadas de gas natural de Argentina disminuyó de 34 años en 1988 (año previo a las reformas estructurales) a 12 años en 2003. En base a estimaciones del autor, las reservas probadas de petróleo y gas natural de Argentina se agotarían al promediar el próximo quinquenio. Sobre extracción irracional de hidrocarburos, véase también Freda (2004).

<sup>33</sup> Entendemos el concepto de régimen internacional como una red de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos y que, a su vez, actúan como una instancia intermedia entre la estructura del sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo. Keohane, Robert y Joseph Nye. Op. cit. Págs. 37 a 39.

cómo hacer operativos el conjunto de valores, creencias e intereses de la comunidad política considerada<sup>34</sup>.

### **Bolivia frente a la integración energética sudamericana**

La integración ha ocupado en los últimos años un importante espacio en las consideraciones sobre la política exterior boliviana, al ser el objeto de iniciativas que buscan constituir al país en un centro de vinculación estratégica regional, aprovechando su ubicación geográfica central y sus recursos.

El perfil de vinculación con la realidad internacional de Bolivia en la actualidad contempla la promoción de la integración en sus distintas dimensiones, al margen de las relaciones bilaterales que ha cultivado históricamente.

La promoción de la integración económico-comercial ha tenido como resultados más notorios la incorporación de Bolivia a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la integración al bloque del MERCOSUR en tanto miembro asociado y único país andino que comparte una zona de libre comercio con el mismo. La participación en ambos bloques económicos ha dado lugar a la iniciativa de constituir a Bolivia en el nexo entre ambos.

Su posición geográfica, así como los recursos naturales con los que cuenta, también han posibilitado plantear otras formas de integración, tales como la infraestructural, la energética y la hidrográfica. Como ejemplos, podemos mencionar las iniciativas por las cuales se ha buscado convertir al país andino en un nudo neurálgico de la conexión interoceánica del Cono Sur, a través de la articulación de corredores y en un núcleo de la distribución energética y de comunicaciones en la región.

William Torres Arana afirma que “la política exterior boliviana está cada vez más consciente de que su política de integración tiene una importancia fundamental para lograr una inserción dinámica en la economía internacional (...) Bolivia busca ser el centro de la integración económica, la integración energética y la integración física en Sudamérica”<sup>35</sup>.

El análisis de la política externa boliviana en pos de su incorporación en los esquemas de integración regional nos enfrenta a varios cuestionamientos que giran en torno a las posibilidades y limitaciones inherentes al diseño e implementación de políticas de tal naturaleza en un marco de vulnerabilidad interna y externa, en el sentido de las definiciones realizadas anteriormente.

Bajo el impulso de las medidas de estabilización y ajuste estructural implementadas en el país desde 1985, se buscó promover el crecimiento de las inversiones y dar lugar a que el sector privado, tanto nacional como extranjero, se hiciera cargo de la casi totalidad de las inversiones productivas en los sectores más dinámicos de la economía: los hidrocarburos,

---

<sup>34</sup> Lahoud, Gustavo. Op. cit.

<sup>35</sup> Torres Armas, William (2000). “Bolivia: núcleo de distribución y abastecimiento de energía en el Cono Sur”, en Zelada, Alberto (coord.) *Bolivia. Temas de la agenda internacional*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (UDAPEX) y PNUD. La Paz, Bolivia. Pág. 318.

las empresas de servicios públicos, como el ferrocarril, las telecomunicaciones, la electricidad, entre otras.

El sector doméstico realizó, por su parte, importantes inversiones en las actividades agroindustriales orientadas a la exportación y en las que se destaca la actividad económica del Departamento de Santa Cruz, cuyo PBI constituye actualmente el 30,45% del producto nacional, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

El análisis de la composición de los sectores económicos mencionados en términos de los actores públicos y privados intervinientes y del esquema de distribución del excedente generado por cada uno de los mismos a la luz de la transnacionalización de la economía, la privatización de las empresas públicas y la liberalización comercial, nos enfrenta al interrogante sobre qué clase de integración se piensa desde Bolivia y a qué proyecto político responde la misma.

Asimismo, considero pertinente plantear si este proyecto o esquema subyacente, a partir del cual se piensan y diseñan las líneas direccionales de las políticas de integración responden a un programa globalizador que busque contener e integrar a la realidad interna con el escenario externo. En otras palabras, si las iniciativas en pos de la integración internacional tienen un correlato en una política de integración interna que permita generar espacios de convergencia y complementariedad entre las mismas o, en caso contrario, cómo pueden verse las limitaciones producto de un desarrollo o evolución disociada de estas dos esferas.

La heterogénea realidad interna de Bolivia, en términos sociales, políticos y regionales, nos enfrenta al interrogante sobre el tipo de actores involucrados en un proceso de integración gasífera regional y hasta qué punto el mismo no se convertiría en un patrón de vinculación de centros urbanos dinámicos, desconectados económicamente del resto del país y que, en su interior, también experimentan desigualdades sociales, culturales y económicas.

A la luz de las reformas estructurales aplicadas en el sector energético y de las perspectivas de inserción en un proyecto de integración, también se destaca la relevancia de un planteo que nos permita entender qué se entiende por integración energética desde los círculos responsables de la toma de decisiones en Bolivia, así como desde los sectores que intervienen en la misma no ya desde la formalidad del proceso sino como actores con capacidad de presión e influencia, análisis que por otra parte exige la identificación de los mismos y de los intereses en juego.

## 2. La estabilización y la reestructuración de la economía boliviana

### Las medidas de estabilización y reestructuración y el desarrollo socio-económico

La siguiente sección del trabajo tendrá por objetivo describir desde una perspectiva política y jurídica la evolución del sector hidrocarburífero en Bolivia a lo largo de los últimos quince años. La breve descripción que se realizará sobre el modelo económico neoliberal que comenzaría a implementarse en Bolivia a partir de 1985, tendrá por objetivo describir las transformaciones del sector hidrocarburífero en el contexto de las reformas de ajuste estructural, a fin de alcanzar una comprensión más amplia de las mismas, así como de sus efectos ulteriores.

En un nivel general, puede observarse que el modelo o proyecto político que inspira estas transformaciones altera profundamente el rol del Estado, en primer lugar, a través de su retiro de todas las actividades productivas y, en segundo término, al buscar la concentración de la inversión pública en los sectores sociales y de infraestructura básica. Las crecientes restricciones del gasto público exigidas por los organismos internacionales de crédito a fin de reducir el déficit fiscal, ha dado lugar a que inclusive estos espacios a los que había quedado reducida la acción del Estado quedaran progresivamente desatendidos o vulnerados.

Las “reformas de mercado”<sup>36</sup> comprendieron un conjunto de medidas destinadas a la estabilización y reajuste de la economía, la realización de cambios en el modelo de desarrollo productivo y la progresiva transnacionalización o privatización de los activos públicos.

Antes de realizar una breve descripción de este paquete de reformas que tan fuerte impacto tuvieron en el sector energético nacional, quisiera marcar una distinción entre las medidas de *estabilización* que fueron implementadas durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro con el objeto de controlar la crisis económica manifestada en su punto de mayor gravedad durante la gestión de Hernán Siles Zuazo, y las *reformas estructurales*, orientadas a generar un nuevo modelo de desarrollo productivo, con los consecuentes cambios en el esquema de distribución del ingreso. Su implementación se inicia a partir de 1985, con las reformas conocidas como de “primera generación”. Sin embargo, los cambios introducidos entonces fueron profundizados a través de “las reformas de segunda generación” llevadas a cabo mayormente durante el gobierno del ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien durante el mandato de Paz Estenssoro se había convertido en uno de los artífices del ajuste estructural de la economía boliviana en su calidad de Ministro de Planeamiento.

El programa de estabilización estuvo compuesto por un conjunto de políticas macroeconómicas fiscales, monetarias, cambiarias y de negociación de la deuda externa, cuyo objetivo fue generar una estabilidad en el largo plazo, a fin de sentar las bases para un desarrollo económico sostenido en el cual el sector privado tendría un rol protagónico en lo que se refiere a las inversiones productivas.

---

<sup>36</sup> Przeworski Adam (1998). *Democracia Sustentable*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina. Pág. 48.

Eduardo Antelo sostiene que, a diferencia de las políticas de estabilización, las reformas estructurales consistieron más bien en un conjunto de medidas microeconómicas orientadas a “reestructurar el sistema de incentivos de la economía y mejorar el marco regulatorio para las actividades productivas”<sup>37</sup>, permitiendo la apertura y liberalización de la economía y generando las bases para que las fuerzas de mercado fueran las asignadoras de recursos en base a criterios de eficiencia, eficacia y rentabilidad. Mientras el programa de estabilización fue implementado bajo una modalidad de *shock*, las reformas estructurales se llevaron a cabo de forma más gradual, incluyendo las privatizaciones de las empresas públicas, de las que se hablará más adelante<sup>38</sup>.

Es interesante contrastar aquí los efectos de las políticas de estabilización y de reforma estructural para ver, retomando el argumento de Przeworski<sup>39</sup>, que las medidas destinadas en el corto plazo a la superación de la crisis y la estabilización de la situación macroeconómica pueden confrontar con las perspectivas de crecimiento de la economía y el consiguiente alivio de la precarización de las condiciones de vida de la población. Bolivia constituye otro ejemplo de los desafíos generados por lo que Eduardo Antelo ha sintetizado como “la dificultad de generar una transición rápida entre la estabilización y el crecimiento económico”<sup>40</sup>.

Adam Przeworski<sup>41</sup> presenta al caso boliviano como un ejemplo de estabilización exitosa en términos del logro de reducción de la inflación, la renegociación de la deuda - que permitió posteriormente el ingreso de Bolivia al programa HIPC -, la apertura del comercio, la reducción del gasto público y el achicamiento del sector estatal. Sin embargo, también observa que la estabilización y el ajuste no siempre se ven acompañados por un desarrollo económico inmediato y que, en la mayoría de los países latinoamericanos, éstos produjeron una restricción del consumo interno, un aumento del desempleo e, inclusive, una disminución de la inversión tanto privada - consecuencia de la inestabilidad inicial generada por las reformas - como pública, - debido a la exigencia de reducción del gasto del Estado y el saneamiento fiscal. De hecho, es posible observar a partir de los datos macroeconómicos elaborados por Barja Daza<sup>42</sup> que el Estado continuaría siendo el principal inversor del país hasta el año 1994, momento en que se inicia la privatización masiva de las empresas públicas, incluyendo la capitalización de las seis empresas más importantes a instancias de la Ley N° 1455 de Capitalización. En virtud de este esquema se buscó que la inversión pública se dirigiera, principalmente, a los sectores sociales (salud, educación) e infraestructura básica (saneamiento, urbanismo y vivienda).

---

<sup>37</sup> Antelo, Eduardo (2000). *Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Reformas Económicas. Santiago de Chile. Pág. 14.

<sup>38</sup> Ibidem. Pág. 6.

<sup>39</sup> Przeworski Adam. Op. cit. Pág. 53.

<sup>40</sup> Antelo. Op. cit. Pág. 5.

<sup>41</sup> Przeworski Adam. Op. cit. Pág. 54

<sup>42</sup> Barja Daza, Mover (1999). *Las reformas estructurales bolivianas y su impacto sobre las inversiones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Reformas Económicas. Santiago de Chile.

Sin desmedro de esta reorientación y focalización de la inversión pública, es preciso observar que el riesgo inherente de las medidas es que su efecto social de corto y largo plazo se vea acompañado por una desinversión ante la necesidad de reducir el gasto público.

La asociación material y simbólica de la inversión estatal necesaria para garantizar la provisión de bienes públicos indispensables y la protección de aquellos ciudadanos que no cuenten con medios mínimos de vida, con medidas restrictivas y ortodoxas en el manejo del gasto público, ha dado lugar a que la estabilización y la reducción del déficit fiscal se hayan logrado a costa del crecimiento de la “deuda social” del Estado. Desde este lugar se han planteado numerosas críticas respecto de las características del modelo económico neoliberal instaurado.

Puede observarse así que la reducción de la demanda generada por el régimen de austeridad fiscal y el incremento de las tasas de interés, sumados al proceso de privatización de las empresas públicas, la aplicación de legislación antimonopólica, la liberalización comercial, la eliminación de subsidios, créditos y controles de precios, produjeron desutilización de capital y trabajo.

Los primeros efectos de la reestructuración económica afectaron significativamente a la población asalariada por el despido masivo de empleados públicos y de trabajadores mineros e industriales. En el largo plazo, la restricción de los gastos sociales y la falta de un “mandato” del Estado en pos de actuar como factor de equilibrio, compensación e integración, contribuyeron a consolidar una situación de extrema desigualdad en la distribución del ingreso y de fragmentación social.

### **La crisis de los ochenta**

En la primera mitad de la década de los ochenta, Bolivia sufrió un proceso de estanflación, es decir una caída del producto con reducción de los salarios y del poder adquisitivo paralelo a un incremento de la inflación.

Las circunstancias en las que se desencadenó la crisis no sólo responden a factores internos sino también a variables externas, de carácter estructural y coyuntural. Hasta este momento el Estado intervenía activamente en actividades productivas. Sin embargo, de acuerdo al discurso sobre el que se fundamentaron las reformas, esta participación se realizaba sin ningún criterio de eficiencia o rentabilidad, por lo cual las empresas públicas eran deficitarias y el peso de su insostenibilidad financiera debía ser crecientemente absorbido por el sector doméstico, debido a la reducción del financiamiento externo.

El creciente déficit fiscal fue, de esta forma, cubierto en distinta medida por el Banco Central de dos maneras: a través de la emisión, que luego fue el origen de la espiral inflacionaria de mediados de la década, y a expensas de las reservas en dólares, con posterioridad al plan de desdolarización de la economía. Esto comportó, a su vez, una serie de consecuencias que empeoraron la situación de crisis. En efecto, la desdolarización contribuyó a la existencia de un tipo de cambio paralelo lo que impulsó el proceso de informalización y desintermediación financiera, por lo cual uno de los objetivos más importantes del programa de ajuste estructural fue llevar a cabo una reforma financiera y bancaria a fin de reconstruir el sistema bancario nacional.

Por otra parte, los controles de precios aplicados para controlar la inflación en la práctica afectaron los ingresos de las empresas públicas, las tasas de interés y el tipo de cambio que, al sobrevaluarse, profundizó el déficit del sector externo.

La economía boliviana, que luego experimentaría una liberalización y apertura total, era hasta entonces fuertemente proteccionista. Las políticas comerciales y de crédito público estaban orientadas a proteger a la industria nacional, a través de la imposición de tarifas arancelarias y paraarancelarias, la prohibición de la importación de un conjunto de productos y la subvención de la importación de determinados bienes de capital, por una parte, y con la aplicación de subsidios a algunos sectores productivos o el otorgamiento de créditos a tasas de interés subsidiadas, por el otro.

Al momento de iniciar el programa de estabilización económica se consideraba que los subsidios, créditos públicos y control de precios, entre otras medidas implementadas desde el Estado, generaban una ineficiencia en la distribución de los recursos, al favorecer a empresas o sectores productivos deficitarios o con baja productividad, con lo cual estos instrumentos de política económica fueron crecientemente eliminados y la asignación de los ingresos fue dejada al juego de las fuerzas del mercado.

Durante el gobierno de Hernán Siles Zuazo se ensayaron cinco paquetes de estabilización sin éxito, respecto de los cuales el perfil del programa introducido a partir de 1985 con Víctor Paz Estenssoro como presidente tuvo un carácter mucho más ortodoxo.

El deterioro de la situación política y económica en Bolivia se produjo en el contexto de un escenario internacional cada vez más desfavorable para los países en desarrollo. La retracción del crecimiento de los países desarrollados tuvo, en efecto, importantes consecuencias para Bolivia ya que provocó una menor captación de capitales inversores, la caída de los ingresos por exportaciones en virtud de la reducción de la demanda y el aumento de las tasas de interés internacionales que incrementaron el peso de los servicios de la deuda externa. A esto se sumó la caída de los precios de las materias primas, fundamentalmente del estaño, con el consiguiente deterioro de los términos de intercambio y la limitada producción agropecuaria afectada por sequías e inundaciones.

Como consecuencia del cada vez más profundo déficit fiscal provocado por la reducción de los ingresos por exportaciones y por la también notable merma de los ingresos fiscales, el gobierno boliviano decidió suspender los pagos de los servicios de la deuda externa a la banca privada internacional en el año 1984, lo que naturalmente produjo la suspensión inmediata de las líneas de crédito.

Por otra parte, la decisión de desdolarizar la economía prohibiendo cualquier transacción en moneda extranjera dio lugar, por una parte, al surgimiento de un tipo de cambio paralelo que produjo una progresiva desintermediación financiera y una fuga de capitales, que afectó profundamente la situación del sistema bancario nacional.

La situación de la población asalariada empeoró críticamente con el aumento de las tasas de desempleo, así como a raíz de un proceso de creciente informalización del trabajo.

Las medidas de estabilización y reestructuración implementadas posteriormente no fueron exitosas en atender esta situación de emergencia social, dado que al exigir la reducción del gasto público como forma de combatir el déficit fiscal, demandó despidos masivos que en el caso de la Comisión Minera Boliviana afectaron a 21000 trabajadores. La situación social

se vio agravada además por el deterioro en la provisión de los servicios de salud y educación, así como por la enorme caída del poder adquisitivo de la población a raíz del aumento general de precios y la caída de los ingresos.

Las condiciones sociales en las que se desencadenó la crisis se sumaron al contexto de gran inestabilidad política que obligaron al gobierno de Hernán Siles Zuazo, hostigado por la oposición del Movimiento Nacionalista Revolucionario, la Acción Democrática Nacionalista y la Central Obrera Boliviana, a poner fin a su mandato convocando a elecciones generales un año antes de que expirara el período de gobierno.

### **El programa de estabilización a partir de 1985. El rol del estado como garante de la estabilidad macroeconómica**

En 1985, asume la presidencia el tradicional líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario, Víctor Paz Estenssoro, en una segunda vuelta definida en el Congreso Nacional. El nuevo presidente controlaría la crisis con la aplicación de un plan de estabilización y reajuste ortodoxo, que presentaría importantes similitudes con el programa propuesto inicialmente por la Acción Democrática Nacionalista, dirigida por el General Hugo Bánzer, cuyo apoyo fue esencial en el acceso del líder emenerista a la presidencia.

Tanto el programa de estabilización como el de ajuste estructural de la economía boliviana tienen origen en el Decreto Supremo 21060, en el cual se establecen los lineamientos de lo que se conocería como la Nueva Política Económica.

Eduardo Antelo sostiene que si bien “las diferentes administraciones de Gobierno (que se sucedieron entre 1985 y 2000) no dieron necesariamente el mismo énfasis a las diversas áreas y sectores que se debían reformar, en general el programa de estabilización y de reformas estructurales llevadas a cabo por Bolivia desde 1985 mantuvo su continuidad en las diferentes gestiones de gobierno”<sup>43</sup>.

Como explicaba antes, el plan de estabilización tuvo un perfil fuertemente ortodoxo y fue implementado con el objetivo primario de controlar, en el corto plazo, la crisis económica. En virtud de esta coyuntura el paquete de medidas tuvo un tratamiento de *shock*, que fue efectivo en estabilizar la economía pero a la vez produjo una fuerte retracción de la demanda al reducirse rigurosamente el gasto público, lo cual exigió en el largo plazo la eliminación del crédito público, el despido masivo de empleados públicos y el congelamiento de los salarios.

En contrapartida, el déficit del PBI, que en 1985 ascendía al 29%, descendió en 1987 al 10%. La inflación se vio reducida de un 11748% a 14% dos años después. El salario real que había caído a una tasa de de 45,6% en 1985 y 39,2%, experimentó un incremento del 35% entre 1986 y 1987. El crecimiento del PBI fue negativo en 1985, ubicándose en un - 1,5%. A partir del año 1987, comenzó a crecer a un ritmo sostenido de 2,5%. La recaudación impositiva también aumentó, de un 5% del PBI a un 19% al año siguiente. El crecimiento económico se manifestó en las tasas de formación bruta de capital fijo que, de acuerdo a

---

<sup>43</sup> Antelo, Eduardo. Op. cit. Pág. 14.

datos de la UDAPE creció un 7,88% anual entre 1986 y 1993 (3,03% entre 1986 y 1989, y 11,68% entre 1989 y 1993). El coeficiente de inversión aumentó de 11,79% en 1986 a 15,71% en 1993<sup>44</sup>.

Los objetivos básicos de lo que se conoce como la Nueva Política Económica fueron:

- Estabilizar los precios a fin de controlar la espiral inflacionaria.
- Reducir el déficit fiscal y el del sector externo, restringiendo al máximo el rol del Estado en la asignación de recursos y abriendo la economía boliviana.
- Redefinir el rol del Estado, fortaleciendo su papel como creador y garante de las normas así como de las condiciones de estabilidad macroeconómica que permitieran el desarrollo y progreso ordenado del sector privado tanto nacional como extranjero, eliminando su participación en las inversiones productivas y focalizando la inversión pública en las áreas sociales y de infraestructura básica.

El programa de estabilización consistió en un conjunto de medidas monetarias y fiscales restrictivas, junto a una política cambiaria que sostuvo la devaluación de la moneda nacional, las cuales serán descritas brevemente a continuación.

La política de ajuste fiscal incluyó, por una parte, un riguroso recorte de los gastos públicos corrientes, incluidos los sociales, en especial de los recursos destinados a subsidios, créditos, sostenimiento de precios y tasas de interés, gastos “no productivos” y que distorsionaban la asignación de recursos. Por otra parte, se intentó incrementar los ingresos fiscales que sólo constituían un 6% del PBI en 1986 de acuerdo a datos de la UDAPE<sup>45</sup>, a través de una importante reforma fiscal y tributaria, por la cual se simplificó significativamente la estructura impositiva, reduciendo la cantidad de impuestos e incrementando la participación de impuestos indirectos de más fácil recaudación. También se buscó incrementar los ingresos ajustando los precios y tarifas de los servicios públicos.

Por otra parte, el gobierno boliviano se vio en la necesidad de declarar la cesación de pagos a la banca privada internacional, lo que congeló las líneas de crédito existentes hasta entonces, pero mantuvo el pago de los servicios de la deuda a los organismos multilaterales de crédito. Esta continuidad, junto a la aplicación del severo plan de estabilización y ajuste, permitieron posteriormente el ingreso del país al programa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) para la condonación de una parte de su deuda externa. Eduardo Antelo afirma en su trabajo sobre las reformas en Bolivia a partir de 1985, que la asistencia financiera externa fue importante para la sostenibilidad del modelo que se intentaba consolidar<sup>46</sup>.

La política cambiaria tuvo también varios objetivos: estabilizar el tipo de cambio, reducir la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo y redolarizar la economía que había sido desdolarizada en 1982. En primer lugar se unificó el tipo de cambio a expensas de una enorme depreciación de la moneda, que a su vez fue utilizada para controlar la inflación.

---

<sup>44</sup> En Barja Daza, op.cit. y Dosdroff, Daniel (1994) *Salto al vacío. Estabilización y riesgo político en Bolivia*. Archivos del Presente. Buenos Aires.

<sup>45</sup> Unidad de Análisis de Política Económica.

<sup>46</sup> Antelo, Eduardo. Op. cit. Pág. 15.

El control de la inflación en Bolivia no se realizó a través de un sistema cambiario rígido con la consiguiente sobrevaluación de la moneda nacional y reducción del nivel de competitividad de la economía, como ocurrió en el caso argentino, sino que se pudo mantener el nivel de competitividad de las inversiones.

La aplicación de una política monetaria restrictiva constituyó otro importante instrumento para contener la inflación, que comenzó a ser utilizado en forma independiente de las medidas fiscales. En primer lugar, a partir del programa de estabilización las emisiones del Banco Central estarían sujetas a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional; en segundo término, a través de la restricción del crédito y financiamiento público; y en tercer lugar, a través de la liberalización de las tasas de interés y la posibilidad de realizar contratos con moneda extranjera.

En lo que se refiere a la negociación de la deuda externa, cuyo peso se incrementó significativamente en la década de los ochenta por el aumento de las tasas de interés internacionales, hemos visto que el gobierno boliviano declaró la moratoria del pago de la deuda contraída con la banca privada internacional.

Como expliqué anteriormente la asistencia internacional era fundamental para la sostenibilidad del programa de estabilización, por lo cual las autoridades bolivianas intentaron negociar la reprogramación de la deuda con los organismos bilaterales y multilaterales de crédito, la banca privada internacional y el club de París, habiéndose alcanzado importantes avances durante las décadas de 1980 y 1990 merced a la aplicación ortodoxa del programa de estabilización y de reformas estructurales. El programa de alivio de la deuda garantizó la continuidad de las reformas y de un determinado patrón de desarrollo económico<sup>47</sup>.

El Decreto Supremo 21060 sienta las bases de una transición económica que tuvo también importantes consecuencias políticas, no sólo al poner en crisis la centralidad estatal, sino también al requerir la desarticulación de algunos actores sociales, como condición de posibilidad para la implementación de estas políticas<sup>48</sup>.

La experiencia boliviana adquiere así características particulares al demostrar los efectos del proceso de estabilización y ajuste en el escenario político. Pueden observarse, en principio, dos consecuencias en cierta medida contradictorias. Por una parte, la viabilidad política de las medidas implementadas requirió la previa desestructuración de la Central Obrera Boliviana y un viraje hacia posiciones centristas y gradualistas en los programas de

---

<sup>47</sup> En septiembre de 1997, el Banco Mundial y el FMI acordaron otorgar un alivio que ascendería al monto de los 600 millones de dólares, que debería ser destinado a un aumento del gasto público en salud primaria y educación. Un año más tarde, en septiembre de 1998, las mismas instituciones financieras con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que es el principal acreedor externo de Bolivia decidieron instrumentar una nueva reducción de 760 millones. Este monto ascendía al 13% de la deuda en 1997. En total se estima que el valor presente neto de la deuda externa sea reducido en un 35% a partir de las iniciativas HIPC original y ampliada, en forma adicional al 17% de alivio otorgado por mecanismos tradicionales.

<sup>48</sup> Kruse Tom (2001) "Transición política y recomposición sindical. Reflexiones sobre Bolivia", en de la Garza Toledo Enrique (comp.) *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. CLACSO/ASDI/ILAS. Buenos Aires, Argentina.

los partidos políticos tradicionales. En contraposición con el cuestionamiento a ambos actores políticos - partidos y sindicatos - comenzaron a producirse manifestaciones sociales que se expresarían institucionalmente en el surgimiento de nuevas formaciones sindicales con características diferentes a las organizaciones nucleadas tradicionalmente por la COB, y en la aparición de nuevos movimientos sociales, con importante representación de la población indígena y campesina, algunos de los cuales lograron estructurar un brazo o instrumento partidario <sup>49</sup>.

Como resultado de este proceso, los últimos 15 años han visto, en forma paralela al progresivo empobrecimiento de la población boliviana, la constitución del campesinado como un sujeto social y político diferente, producto de lo que Rosario León denomina un proceso de recuperación de la memoria histórica, vinculada al rescate de una identidad diluida bajo la hegemonía del nacionalismo revolucionario<sup>50</sup>.

### **La reestructuración de la economía boliviana: las reformas de primera y segunda generación**

El proceso de reestructuración de la economía boliviana puede subdividirse en dos etapas o generaciones de reformas que tuvieron lugar en su mayor medida entre 1985 y 1989, en el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, y entre 1993 y 1997 - durante la primera gestión presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Antes de comenzar con la descripción puntual de las medidas, quiero referirme brevemente a las características del sistema político boliviano hasta fines de los años setenta y principios de los ochenta, el cual estuvo fuertemente signado por la impronta del proceso iniciado con la Revolución Boliviana de 1952. Los años que se extendieron desde ese momento hasta mediados de la década del ochenta, estuvieron condicionados por lo que fue, en términos de Rosario León, una cultura política hegemónica: el nacionalismo revolucionario<sup>51</sup>.

El nacionalismo revolucionario como proyecto político promovió un concepto de modernización de la nación boliviana vinculada a una forma de capitalismo de Estado y a la creación de un mercado nacional. En otras palabras, incluyó una visión del rol económico del Estado y de lo que debiera ser su papel en esta esfera, lo cual constituye la legitimación de un proyecto político y económico de clase que entró en crisis en los ochenta.

Hasta entonces, el modelo económico promovió el desarrollo a través de un fuerte proteccionismo que impuso la sustitución de importaciones y el apoyo a la industria nacional incipiente.

---

<sup>49</sup> El origen del Movimiento al Socialismo es representativo de estas afirmaciones. Ver Stefanoni, Pablo (2003) *MAS-IPSP: la emergencia del nacionalismo plebeyo*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 12, Septiembre-Diciembre 2003.

<sup>50</sup> León Rosario (1990). "La cultura política del nacionalismo revolucionario y la cultura como política en Bolivia", en Zemelman Hugo, *Cultura y política en América Latina*. Editorial Siglo XXI/ Universidad de Naciones Unidas, México.

<sup>51</sup> Ibidem.

Al ejercer un rol de planificador central, el Estado tuvo una importante influencia en la asignación de los recursos, mediante el otorgamiento de créditos y subsidios – que incluyó el subsidio de tasas de interés para algunos sectores –, la participación en actividades productivas y administrativas en las industrias más dinámicas de la economía y el control de los precios de los bienes básicos. En lo que se refiere a la política cambiaria se estableció un tipo de cambio fijo por períodos prolongados. El presupuesto fiscal, por su parte, dependió en gran medida de las transferencias de las empresas públicas. Por ejemplo, de acuerdo a datos consignados por Tania Aillón Gómez, YPFB transfirió al Tesoro General de la Nación entre los años 1990 y 1996 un promedio anual de 302 millones de dólares, el 65% del total de sus ventas internas y externas que, a su vez, constituyeron el 40% de los ingresos del TGN<sup>52</sup>.

Los gastos corrientes se incrementaron a costa del endeudamiento externo y la política monetaria también se encontró supeditada a las necesidades del financiamiento público.

A modo de hipótesis, podríamos relacionar la crisis de la cultura política que se conformó luego de la Revolución Boliviana, y el liderazgo logrado por el MNR, con dos procesos. En primer lugar, un cambio en la percepción del rol que le corresponde desempeñar al Estado, a raíz de la pretendida fallida experiencia en su rol de Estado empresario e interventor. En segundo término, lo que podría ser considerado como la redefinición y reafirmación de las identidades colectivas que conduciría, progresivamente, a la emergencia de nuevas formas de expresión social y política<sup>53</sup>.

La forma en que se buscó insertar a Bolivia en la economía internacional favoreció en última instancia la profundización de los lazos de dependencia y de las desigualdades que caracterizaban en forma orgánica la estructura social interna, situación que terminó reactivando políticamente identidades históricamente constituidas.

Las medidas de reestructuración de “primera y segunda generación” estuvieron orientadas, fundamentalmente, a la promoción de las inversiones privadas, tanto de origen doméstico como extranjero, la privatización de las empresas públicas, la creación de las bases para el incremento de la rentabilidad de los sectores económicos más dinámicos bajo el impulso de la participación de capitales privados, en un contexto competitivo y de liberalización de la economía y un mejoramiento en la eficiencia y asignación de recursos de la economía, en función del modelo anteriormente descrito. Hasta entonces, el Estado al ejercer un rol de planificador central, había tenido una importante influencia en la

---

<sup>52</sup> Aillón Gómez, Tania (2003) *La fisura del estado como expresión de la crisis política de la burguesía en Bolivia*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 10, Enero-Abril 2003. Pág. 50.

<sup>53</sup> En referencia a este último punto, León observa que durante todo el período de referencia las auténticas identidades colectivas quedaron subsumidas en la forma “cliente”. A la luz de estas observaciones, cobran relevancia en la actualidad las manifestaciones de estos mismos sectores cuyo accionar se encontraba antes totalmente mediatizado por aquellos que actuaban como intermediarios con el gobierno. Puede notarse así que la consigna de defensa del gas natural originó entre los sectores movilizados no sólo protestas respecto de la privatización de los recursos estatales energéticos, la libre comercialización, la transferencia de la propiedad de los recursos a empresas transnacionales y el proyecto de exportación del gas a Estados Unidos y México por un puerto chileno, sino que también han surgido actitudes ofensivas o propositivas, por las que se demanda la inclusión de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en el debate público.

asignación de los recursos, mediante el otorgamiento de créditos y subsidios, la participación en actividades productivas y administrativas y el control de los precios de los bienes básicos.

El sector privado, tanto nacional como extranjero, se hizo cargo de la práctica totalidad de las inversiones requeridas por los sectores más dinámicos de la economía, notablemente las empresas de servicios públicos, los hidrocarburos y los servicios financieros. Los capitales domésticos fueron destinados, por su parte, al sector agroindustrial orientado a la exportación, bajo el impulso del crecimiento de las exportaciones no tradicionales, en especial las de soja.

La capitalización de las principales empresas públicas del país recién se inició con las reformas de segunda generación, entre los años 1993 y 1997. El propósito de aumentar la productividad y rentabilidad de estas empresas, en un momento en el que sus problemas de eficiencia interna se adjudicaban al monopolio estatal y a la integración vertical, y la decisión de los organismos internacionales de crédito de no continuar destinando fondos a empresas públicas deficitarias activó el proceso de transferencia de las mismas al sector privado, que tiene inicio con la Ley N° 1544 de Capitalización.

En la revisión que se realizará posteriormente, se enfatizará la importancia del proceso de capitalización y privatización de las empresas públicas como elemento articulador del proceso de reestructuración de la economía boliviana.

El programa de ajuste estructural de la economía fue aplicado con continuidad a lo largo de las distintas administraciones que se sucedieron entre 1985 y 2003. El proceso de diseño, desarrollo y consolidación del mismo puede ser dividido en varios períodos que coinciden con las gestiones de los distintos presidentes. Considero relevante realizar una breve revisión de las mismas centrando la atención en los siguientes ejes, como constitutivos de una estructura de sentido que nos permitirá comprender el significado de las reformas en la historia boliviana:

- la resignificación del papel del Estado;
- la reformulación de los roles del sector público y del privado y de sus interrelaciones;
- la transnacionalización de amplios sectores de la economía.

Estos tres procesos dan lugar, por otra parte, a la configuración de un nuevo esquema de toma de decisiones que inciden en la forma en que la política conduce a la economía en la práctica. Por una parte, existen determinados indicadores económicos cuyo comportamiento queda sujeto al juego de las fuerzas del mercado, impulsándose a la vez la retracción del Estado, en el sentido de evitar en la mayor medida posible que dicho comportamiento responda al estímulo de políticas estatales. Por otra, esta reconfiguración de fuerzas marca las distintas formas de apropiación del excedente económico que predominarán en un momento dado.

En el núcleo del nuevo esquema de toma de decisiones radica una contradicción que, a mi criterio, reviste gran importancia. Me refiero a la contraposición existente entre una reforma institucional que ha promovido la descentralización administrativa y política y el

estilo de gobierno centralista con un fuerte sesgo tecnocrático, que ha exacerbado en la práctica el carácter cerrado del proceso de implementación de las reformas neoliberales.

Entre 1985 y 1989, se destacan, como hemos visto, las medidas destinadas fundamentalmente a la estabilización económica y al ordenamiento de las finanzas públicas de un Estado que había acumulado un importante déficit fiscal.

El programa de estabilización, tal como fue indicado, tuvo entre otros objetivos la reinserción de Bolivia en el sistema financiero internacional y la recuperación de la confianza en el país a través de la aplicación de un modelo ortodoxo, del cual el Estado mismo se transformaba en garante. Estos dos objetivos se alcanzaron principalmente a través de la reestructuración de la deuda, proceso en el cual se destacan los acuerdos firmados con el FMI, por una parte, y a través de la creación de una serie de leyes que favorecieron claramente el ingreso y desarrollo de la inversión extranjera directa.

En el período 1989-1993, durante la gestión presidencial de Jaime Paz Zamora del Movimiento Izquierda Revolucionaria, se desarrolló el marco normativo que permitió la ya definitiva reestructuración de la economía boliviana con la privatización masiva de las empresas públicas entre 1993 y 1997. En efecto dicho marco generó las condiciones para la transferencia al capital privado de la responsabilidad por las inversiones productivas y para la posterior instrumentalización legal de la capitalización y privatización de 68 empresas públicas.

En este contexto fueron de particular relevancia tres leyes: la Ley N° 1178 de julio de 1990, conocida como Ley SAFCO (Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental), la Ley N° 1182 de Inversiones, del 17 de septiembre de 1990 y la Ley N° 1330 de Privatizaciones de abril de 1992.

El objeto de la Ley SAFCO, del 20 de julio de 1990, con la cual se inicia este conjunto de reformas, fue establecer las condiciones para el control del uso de los recursos del Estado al regular los sistemas de Administración y de Control y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.

Los sistemas de Administración y Control afectan a todas las entidades públicas. La Ley establece una serie de organismos encargados de planificar los objetivos y estrategias de cada dependencia, las tareas específicas a ejecutar y los procedimientos y recursos a utilizar. A su vez, se instituyen mecanismos para el control del uso de los recursos.

Básicamente plantea un esquema por el cual se procura *centralizar* en los diferentes niveles la adopción de políticas, la creación de normas y el control de su cumplimiento, mientras que se *descentraliza* la ejecución de dichas políticas y el manejo de los sistemas de administración. También se establece la programación de las inversiones públicas que deben responder a políticas sectoriales y regionales y ajustarse a las normas del Sistema Nacional de la Inversión Pública.

Como lo indica el artículo 13 el Control Gubernamental tendría por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

Podríamos decir que esta ley constituye el antecedente de la reforma administrativa que tendrá lugar en el período posterior, durante la gestión presidencial de Sánchez de Losada, con la Ley de Descentralización Administrativa.

Eduardo Antelo<sup>54</sup> indica que con posterioridad a la sanción de la Ley SAFCO se intentaron llevar adelante dos reformas profundas en 1993 y 1997 que tuvieron por objetivo que el Estado pudiera desempeñar más adecuadamente sus funciones de normador, regulador, contralor y garante de la estabilidad macroeconómica e inversor en áreas sociales y de infraestructura básica. De esta forma, podemos observar cómo la legislación antes desarrollada junto con las dos leyes que detallaré a continuación contribuyen a profundizar la instalación del nuevo modelo económico-productivo que reduce el papel rector de la política a su mínima expresión, promoviendo la disolución de las empresas públicas y una creciente participación de las fuerzas del mercado en los sectores más dinámicos.

Uno de los ejes de la modernización y adecuación del marco legal e institucional al nuevo modelo de desarrollo fue la política de promoción de la inversión privada. La misma tuvo como objetivo la creación de condiciones favorables para el ingreso e instalación de capitales privados, fundamentalmente extranjeros, comprometiendo al Estado como garante de la estabilidad económica y de los derechos de propiedad.

Con la Ley N° 1182 de Inversiones se buscó estimular y garantizar la inversión nacional y extranjera “para promover el desarrollo económico y social de Bolivia”. La misma establece una serie de disposiciones que dan cuenta, por una parte, de la apertura y liberalización de la economía boliviana y, por otra, de la limitación de la acción del Estado, al intentar garantizar a los inversores contra instrumentos de acción estatal que fueron muy comunes hasta 1985, tales como el control de precios, de la circulación de capitales, de la comercialización interna y externa de determinados bienes y servicios, entre otros. En contraposición, se establecen condiciones para que la distribución del ingreso responda al juego de las fuerzas del mercado, no reconociendo a su vez ninguna forma de monopolio privado.

De esta manera la Ley de Inversiones *garantiza* la libertad cambiaria, la libre convertibilidad de la moneda, la libre entrada y salida de capitales y remisión al exterior de dividendos, intereses y regalías. También dispone la libre comercialización interna y externa, es decir la libre importación y exportación con excepción de aquellos bienes o servicios que puedan afectar la salud o seguridad públicas, junto a la libre determinación de precios.

Los inversores nacionales y extranjeros cuentan con los mismos derechos y deberes. No sólo pueden, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 10 de la Ley, dirimir sus diferencias ante tribunales arbitrales sino que además las garantías antes detalladas son respaldadas por instrumentos bilaterales o multilaterales, tales como el CIADI, MIGA y la OPIC.

Es importante también destacar que la Ley de Inversiones establece la modalidad de contratos de riesgo compartido o *joint ventures* como forma de asociación entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, ya sean sociedades constituidas en el país,

---

<sup>54</sup> Antelo, Eduardo. Op. cit. Pág. 52.

entidades del Estado o personas naturales. Los contratos de riesgo compartido son regímenes estipulados mediante Decreto Supremo del Poder Ejecutivo.

Esta ley se complementa o ensambla con la Ley de Privatizaciones que constituye, a su vez, el antecedente de la Ley N° 1544 de Capitalización, del 21 de marzo de 1994, con la cual se instrumentaliza el desmantelamiento de las principales empresas del Estado boliviano.

La Ley de Privatizaciones del 24 de abril de 1992, “autoriza a las instituciones, entidades y empresas del sector público a enajenar los bienes, valores, acciones y derechos de su propiedad y transferirlos a personas naturales y colectivas nacionales o extranjeras, o aportar los mismos a la constitución de las nuevas sociedades anónimas mixtas”.

El concepto de sociedad anónima mixta es muy importante dado que ésta es la figura a la que serían adaptadas las empresas públicas privatizadas a través del sistema de capitalización establecido por la Ley de Capitalización.

La Ley de Privatizaciones establece un órgano encargado de la planificación, regulación y control de las estrategias para la transferencia o disolución de las empresas públicas: el Consejo Nacional de Economía y Planificación.

También el destino que debía darse a los ingresos provenientes de la privatización o disolución de las empresas públicas, destacando los proyectos de inversión en infraestructura económica y social, en particular aquellos orientados a aliviar la situación de áreas de extrema pobreza, lo que es un indicador del nuevo rol que se proponía para el Estado, un Estado cuyas inversiones estarían dirigidas fundamentalmente a la infraestructura en salud y educación.

El impacto generado por esta nueva legislación puede ser visto a partir de un interesante ejercicio, realizado por Barja Daza<sup>55</sup>, de desagregación de la formación bruta de capital fijo nacional, entre la pública y la privada, con el que se puede dar cuenta de la retracción efectiva del Estado de las actividades productivas.

El estudio de la evolución de estos indicadores económicos permite ver que en 1993, la formación bruta de capital fijo privada fue por primera vez superior a la pública y continuaría siéndolo a partir de entonces, con la excepción del año 1994, por la inestabilidad inicial originada por las reformas.

A su vez, en 1995, la inversión privada extranjera superaría a la doméstica, representando en 1997 el 75,8% de la formación bruta de capital fijo privada y el 47,6% de la formación bruta de capital fijo nacional.

La inversión extranjera comenzaría a llegar en los años noventa, luego de la aprobación de la Ley de Inversiones, la Ley de Privatizaciones y la Ley de Capitalización. También este proceso cobra nuevo impulso con la capitalización de las principales empresas públicas, las leyes sectoriales promulgadas y la creación del Sistema de Regulación Sectorial. Solamente en el sector hidrocarburífero, las empresas capitalizadoras comprometieron una inversión de 834,93 millones de dólares a realizarse en un período de ocho años.

---

<sup>55</sup> Barja Daza. Op. cit.

De acuerdo a datos elaborados por Larrazábal et al., puede verse cómo la distribución de la inversión extranjera directa por sector económico estuvo altamente concentrada en los servicios públicos e hidrocarburos, especialmente en el período de privatización de las empresas del Estado de 1996 a 1998<sup>56</sup>.

Año	Inversión Extranjera Directa (en %)	
	Hidrocarburos y Servicios	Industria
1996	70	17
1997	90	3
1998	94	2

Fuente: Larrazábal et al. (2000), en Aillón Gómez (2003).

Entre 1993 y 1996, durante la gestión presidencial de Sánchez de Losada, los cambios en la estructura y funciones del Estado a los que se hizo referencia antes fueron profundizados por una serie de normas de índole política y administrativa que dan continuidad a la Ley SAFCO desarrollada más arriba, pero que a la vez plantean reformas de naturaleza política. Con esto me refiero a la reforma de la Constitución Política del Estado, la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (28 de julio de 1995) y la Ley N° 1551 de Participación Popular (20 de abril de 1994).

Por otra parte se genera un cuerpo de leyes con las cuales se articula el programa de capitalizaciones y privatizaciones que, en el marco de las legislaciones ya descritas, inciden concretamente en la transformación del sector público y en la separación del Estado de las actividades productivas, excepto en aquellos sectores o áreas donde la actividad no fuera rentable para los inversores privados (por ejemplo, la electrificación rural).

Las reformas se complementaron con la creación del Sistema de Regulación Sectorial y las respectivas leyes sectoriales.

El proceso de capitalización se completa a través su articulación con la reforma del sistema previsional, en virtud del cual se transfería a los ciudadanos bolivianos mayores de 65 años las acciones de propiedad del Estado en las nuevas sociedades de economía mixta, las cuales serían administradas por Administradoras de Fondos de Pensión Privadas.

Con la síntesis planteada en estos párrafos apunto a dar cuenta de la forma en que se fue constituyendo la nueva configuración de fuerzas que incidiría en adelante en el escenario social, político y económico de Bolivia.

<sup>56</sup> Larrazábal, Hernando et al. (2000). *"Ajuste estructural y desarrollo productivo en Bolivia"*, CEDLA, La Paz, en Aillón Gómez, Tania (2003). *La fisura del estado como expresión de la crisis política de la burguesía en Bolivia*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, vol. 10 Enero-Abril 2003.

En lo que resta de este capítulo se hará particular énfasis en las modificaciones del marco legal, institucional y regulatorio de las inversiones privadas en los servicios públicos, así como los procesos de capitalización/privatización que interesan a los fines de describir posteriormente la evolución en la estructura y composición del sector hidrocarburífero en Bolivia.

### **El Proceso de transferencia de los activos públicos al sector privado como elemento articulador de la reestructuración de la economía boliviana**

En primer lugar, quisiera marcar algunas breves reflexiones sobre las características del proceso político interno que posibilitó la toma de decisiones.

Gray Molina, Pérez de Rada y Yáñez mencionan las siguientes tres características del proceso:

- ❑ las características de construcción estatal de las reformas institucionales en el contexto de un estado débil e inconexo.
- ❑ la naturaleza híbrida del sistema representativa del gobierno que generó amplios espacios de decisión al poder ejecutivo.
- ❑ el liderazgo caudillista y tecnocrático que jugó un papel decisivo durante los dos períodos más activos de reformas políticas y económicas, de 1985 a 1989 y de 1993 a 1997 (Gray Molina, 1999).

"Mientras que la estabilidad coalicionista depende en gran medida del uso prebendal del aparato burocrático del poder ejecutivo, el eje de la toma de decisiones tiende a circunscribirse a un número reducido de actores técnico-políticos cercanos al presidente. El sistema híbrido proporciona, además de estabilidad amplios poderes de decisión a la cúpula del poder ejecutivo. La política de coaliciones se ha beneficiado, a su vez, de la estructura caudillista/prebendal de los principales partidos políticos que garantiza un mínimo de disciplina intrapartidaria para la consecución de los objetivos del pacto " (Gray Molina, 2001).

Una particularidad de este conjunto de reformas radica en la vinculación instrumentada entre las mismas. El corpus fue presentado como un paquete que facilitó su aprobación posterior por la vía legislativa, pero que además creó incentivos y beneficios cruzados con los que se intentó compensar a los sectores perdedores. Así, la reforma previsional dependía de la aplicación de la ley de capitalización, la cual condicionó a su vez la ley de reforma del sector hidrocarburos.

Las condiciones de viabilidad política en la adopción e implementación de las reformas a partir del gobierno de Paz Estensoro pueden sintetizarse de la siguiente manera: la existencia de alianzas interpartidarias con una amplia disciplina partidaria, el amplio margen decisorio del que gozaba el presidente y el monopolio casi exclusivo que ejercía el ejecutivo sobre la iniciativa parlamentaria. Otras consideraciones merecen las relaciones con la oposición que con frecuencia llevaron adelante acciones orientadas a promover el descrédito del gobierno y cuyo campo de movilización se hallaba fuera de las instituciones del Estado. Durante el gobierno de Sánchez de Lozada las tensiones con la oposición

fueron casi incesantes, aprobándose con relativa facilidad sólo la reforma constitucional y la Ley de Participación Popular.

Las diferencias de liderazgo entre las dos figuras más importantes del Movimiento Nacionalista Revolucionario, Paz Estenssoro y Sánchez del Lozada fueron bastante marcadas. El llamado “gonismo” está relacionado a un estilo tecnocrático de gobierno, en especial la tendencia advertida por varios autores a conformar grupos independientes y políticamente aislados para la formulación y gestión de las reformas. El protagonismo de estos estrechos grupos a expensas no sólo de los partidos que conformaban la coalición sino también del propio MNR, erosionó la figura del presidente. Pero, a la vez, le garantizó amplios espacios de decisión, ejerciendo una clara primacía en cada fase del proceso de cambio.

La debilidad del Estado, la amplia tradición ligada al caudillismo y el particular sistema político garantizaron también estos amplios espacios de decisión para el presidente, que se mantuvieron asimismo por el “cuoteo político”.

### **Los procesos de capitalización y privatización y los efectos sobre la inversión extranjera directa**

Como se ha indicado con anterioridad los objetivos principales de la Nueva Política Económica consistieron en lograr la estabilidad macroeconómica y generar las bases de un proceso de desarrollo económico continuado. Dichas bases consistirían en el incremento de las inversiones, el crecimiento de la productividad y el desarrollo de sectores competitivos para la promoción de la capacidad exportadora del país. Como se ha indicado, la promoción de inversiones requería que el Estado se convirtiera en garante de la estabilidad macroeconómica, en los términos establecidos por las medidas del programa ya descrito, y también en el generador de un marco normativo e institucional que estableciera un régimen de libre competencia, libre comercio y libre formación de los precios y a la vez, condiciones de seguridad jurídica para el empresariado tanto nacional como extranjero.

Podría afirmarse que el elemento que permitió estructurar dicho proceso de reestructuración de la economía boliviana fue la transferencia de las empresas públicas al sector privado, tanto a través de la capitalización, como de la privatización tradicional y el régimen de concesiones, en el caso de las empresas de servicios públicos.

Esta transferencia da cabida cuenta, también, de la modificación del rol del Estado en su papel director de la economía y marca los términos de la relación entre el sector público y el privado, como una nueva configuración de fuerzas que condicionará la toma de decisiones futura en el campo de las políticas públicas y el nuevo esquema de apropiación del excedente económico.

El proceso de privatización y capitalización de las empresas públicas bolivianas fue gradual, identificándose distintos momentos. Las primeras privatizaciones se produjeron durante el gobierno de Paz Zamora y afectaron principalmente a empresas que se encontraban en sectores económicos relativamente competitivos.

En ese momento, diversas restricciones de carácter legal y administrativo impidieron la privatización de las empresas más importantes, relacionadas a los servicios públicos y a los hidrocarburos, por lo cual la reestructuración de estos sectores se vio postergada hasta mediados de la década del noventa, con la aprobación de la Ley de Capitalización y la creación del Sistema de Regulación Sectorial. El mecanismo adoptado para la transferencia de las empresas públicas más importante fue el de la capitalización, que será detallado más adelante.

Por último, a partir de 1998, se completa el período de reformas, con la privatización de las empresas públicas remanentes. En el caso del sector hidrocarburífero, las refinerías y las dos redes de poliductos de propiedad del Estado.

En aquellas empresas de servicios públicos que, por razones legales, no podían ser transferidas al sector privado por medio de la capitalización y de la privatización, se permitió la entrada de los inversores privados a través del otorgamiento de contratos de concesión. Tal es el caso, de las actividades de la distribución del gas natural por redes y de los servicios de agua y alcantarillado, entre otros.

Eduardo Antelo sostiene que en 1985, el Estado boliviano contaba con más de 170 empresas, ubicadas en prácticamente todos los sectores económicos, que podían transferirse al sector privado<sup>57</sup>.

El mismo autor indica que entre 1992 y 1993 se privatizaron 26 empresas medianas y pequeñas con un ingreso de 30 millones de dólares. Entre 1994 y 1997, fueron 50 las empresas afectadas por un valor de 97.5 millones. De 1998 a 1999, se transfirieron al sector privado otras tres empresas, entre las cuales el autor incluye la de un tercio de la Fábrica Nacional de Cemento. En total, el Estado percibió ingresos fiscales por 163,3 millones de dólares.

El paso previo a la privatización fue la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que agrupaba a un gran número de empresas industriales de propiedad del Estado, y su transferencia a entidades regionales, las Corporaciones Regionales de Desarrollo<sup>58</sup>.

En los momentos iniciales de este proceso de reestructuración que apuntó a aumentar la eficiencia y la rentabilidad de las empresas públicas y a su racionalización, como paso previo a la privatización, uno de los casos más destacados fue el de la Comisión de Minas de Bolivia (COMIBOL). La reducción de los precios del estaño determinó el cierre de varias minas y el despido de más de 20000 trabajadores mineros.

Eduardo Antelo explica las razones por las cuales la privatización de las empresas públicas en Bolivia no fue inmediata. De acuerdo a este autor, existía la percepción de que el problema de las empresas públicas durante el período hiperinflacionario fue su accionar independiente del control del Estado, razón por la cual se apuntó inicialmente a incrementar el control estatal sobre las mismas. Inicialmente, existía además una fuerte incertidumbre en el sector inversor privado respecto a la sostenibilidad del nuevo modelo económico.

---

<sup>57</sup> Antelo, Eduardo. Op. cit. Pág. 45.

<sup>58</sup> Ibidem. Pág. 45.

La relevancia fiscal de las empresas más grandes, que aportaban la mayor parte de los ingresos del Tesoro General de la Nación, sumadas a las restricciones legales existentes para su transferencia al sector privado y a la percepción de que la atracción de inversores extranjeros requeriría una recuperación económica en el mediano plazo, fueron las razones por las cuales se buscó inicialmente la reestructuración de estas empresas. En efecto, con la privatización de las empresas públicas, los ingresos corrientes del Estado mermaron abruptamente, reducción que se vio además acompañada por una gran limitación en los gastos sociales los cuales se mantuvieron en un promedio del 14% del total de los gastos corrientes.

El autor observa que los resultados poco satisfactorios de las medidas implementadas y la creciente renuencia de los organismos internacionales de crédito a otorgar financiamiento para el sostenimiento de empresas públicas en condiciones deficitarias, dieron lugar a que ya en el gobierno de Jaime Paz Zamora se iniciaran las primeras reformas legales e institucionales necesarias a fin de posibilitar la transferencia de estas empresas al sector privado, como expliqué anteriormente.

De acuerdo a Gover Barja Daza, la inversión pública continuaría siendo superior a la privada hasta el año 1993 y, aún cuando era altamente dependiente del endeudamiento externo, fue el motor del desarrollo interno hasta entonces<sup>59</sup>.

En 1988 fue creada la Comisión de Transición Industrial que estuvo encargada de realizar los estudios iniciales para la implementación de los primeras privatizaciones, las cuales tuvieron como objeto un conjunto de aproximadamente 60 empresas industriales medianas y pequeñas. La inversión en este período se dirigió principalmente a cuatro sectores: los servicios públicos - que el Estado controló hasta la segunda mitad de la década del noventa -, la infraestructura básica, la exploración y explotación de hidrocarburos y las inversiones en salud, educación, entre otros. En los siguientes gráficos, puede apreciarse como la inversión en hidrocarburos fue disminuyendo hasta casi desaparecer para finales de la década, mientras que aumentó proporcionalmente el volumen invertido en el último de los sectores mencionados. En el sector minero, la retracción del Estado se inicia con la fuerte crisis experimentada por el mismo a mediados de los ochenta.

Mientras en 1987, más del 70% de la inversión pública se destinaba a los sectores de infraestructura e hidrocarburos y minería, diez años después este porcentaje se ha dirigido a proyectos de infraestructura social<sup>60</sup>.

Barja Daza también observa que si bien la formación bruta de capital fijo público en las empresas de Estado disminuyó a lo largo de todo el período de referencia, la misma estuvo mayormente concentrada en YPFB y, secundariamente en la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Luego de la capitalización de estas tres empresas, las inversiones en servicios públicos se concentrarían en las empresas de agua y alcantarillado y otras menores, las cuales también serían transferidas al sector privado posteriormente.

---

<sup>59</sup> Barja Daza, Gover. Op. cit.

<sup>60</sup> Ibidem. Pág. 19.

En los párrafos anteriores, puede observarse que una de las dimensiones de la promoción de las inversiones internacionales en Bolivia estuvo marcada por su entrada al ámbito de la provisión de los servicios públicos que antes se encontraba bajo la égida exclusiva del Estado. Por esta razón es necesario plantearnos cómo han sido los efectos de esta transferencia en términos políticos y desde la perspectiva de las condiciones de vida concretas de la población y cuáles son los criterios con los cuales se gestionan estos servicios.

En principio, los objetivos declarados de dicha transferencia eran lograr una mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, así como ampliar la cobertura. Los mismos pueden ser contrastados con los paradigmáticos ejemplos de los consorcios Aguas del Tunari y Aguas del Illimani, encargados de suministrar los servicios de agua y alcantarillado en Cochabamba y en La Paz y El Alto, respectivamente. Por otra parte, es importante destacar la reducción en el nivel general de cobertura de los servicios públicos entre 1997 y 2001, como se mostrará en el próximo capítulo, situación parcialmente provocada por las crecientes tarifas que imposibilitan el acceso de un amplio porcentaje de la población.

El proceso de capitalización fue pensado e implementado como una estrategia global de transferencia de las seis empresas públicas más importantes del país: Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTE), el Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y la Empresa Metalúrgica de Vinto.

Dicha estrategia que fue implementada y diseñada en sus distintas variantes sectoriales por el Ministerio de Capitalización, creado a tal efecto, fue posible gracias a la modificación del marco legal, con la aprobación de la Ley N° 1544 de Capitalización. La misma permitió, en efecto, no sólo la entrada de capitales privados a sectores que, por su carácter estratégico, se encontraban reservados a la órbita estatal, sino que también dio lugar a la retracción definitiva del Estado de todas las actividades productivas.

La capitalización consiste en una forma de asociación entre el Estado y los inversores privados (en su mayoría extranjeros) por la cual el primero aporta sus empresas y los socios comprometen un monto de inversión similar al valor de la empresa a realizarse en un período de tiempo preestablecido, por lo general cinco a ocho años. De esta forma, al cabo de dicho plazo se creaba una empresa con el doble del valor inicial, en la cual el inversor estratégico era titular del 50% de las acciones y además tenía el control de la administración de la empresa, mientras el Estado mantenía el 50% restante. A este esquema se debe sumar la asociación realizada con la reforma de sistema provisional, en virtud de la cual el porcentaje del paquete accionario que era de propiedad pública era transferido a los ciudadanos bolivianos que tuvieran mayoría de edad al 31 de diciembre de 1995, a través de un beneficio denominado BONOSOL consistente en un pago anual vitalicio, con el que se pretendía ampliar la cobertura de los jubilados.

De esta forma, la administración del 50% de las acciones transferidas a los ciudadanos bolivianos también fue transferida al sector privado, a través de una licitación en la que fueron designadas dos Administradoras de Fondos de Pensión, que también concentran la gestión de los fondos de capitalización contributivos.

En la primera fase del proceso de capitalización, luego de la creación de la Comisión de Transición Industrial, se conformaron una serie de grupos de trabajo, encargados de definir la estrategia global de capitalización. Como decía anteriormente, la ejecución de la misma se delegaría en el Ministerio de Capitalización, el cual también diseñó los proyectos de ley sectoriales (Ley de Hidrocarburos, de Electricidad, de Telecomunicaciones y de Transporte) y el del Sistema de Regulación Sectorial (posteriormente Ley SIRESE).

**Cuadro 2**

<b>Empresas capitalizadas</b>	<b>Inversionistas estratégicos</b>	<b>Inversiones comprometidas</b>
<b>ENDE (Empresa Nacionalidad de Electricidad)</b>		<b>139.848</b>
Guaracachi S.A.M.	Energy Initiatives Inc. (USA)	47.131
Corani S.A.M.	Dominion Energy Inc. (USA)	58.796
Valle Hermoso S.A.M.	Constellation Power (USA)	39.910
<b>ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones)</b>		<b>610.000</b>
ENTEL S.A.M.	E.T.I. EuroTelecom (STET- Italia)	610.000
<b>ENFE (Empresa Nacional de Ferrocarriles)</b>		<b>39.104</b>
Empresa Ferroviaria Andina S.A.M.	Cruz Blanca S.A. (Chile)	13.251
Empresa Ferroviaria Oriental S.A.M.	Cruz Blanca S.A. (Chile)	25.853
<b>LAB (Lloyd Aéreo Boliviano)</b>		<b>47.475</b>
LAB S.A.M	VASP (Brasil)	47.475
<b>YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos)</b>		<b>834.944</b>
Empresa Petrolera Andina S.A.M.	Consortio YPFB-Pérez Companc- Pluspetrol Bolivia	264.777
Empresa Petrolera Chaco S.A.M.	Amocco Bolivia Petroleum Company	306.667
Transportadora Boliviana de Hidrocarburos S.A.M.	Consortio Enron-Shell	263.500
<b>TOTAL</b>		<b>1671731</b>

Fuente: Antelo (2000).

El mecanismo de capitalización se estructuraba en los siguientes pasos. En primer lugar, se transformó a las empresas mencionadas en sociedades anónimas de economía mixta, para lo cual se ofreció a los empleados de las mismas utilizar sus beneficios sociales para la adquisición de acciones de la empresa en condiciones preferenciales. En segundo término, se licitaba internacionalmente el 50% de las acciones que serían transferidas al socio estratégico. La ley contempla que el socio o socios no pueden adquirir más de dicho porcentaje. El pago no se realizaba “de una sola vez” como en el caso de las privatizaciones, sino a lo largo de un período de un máximo de ocho años.

La transferencia de dichas acciones implicaba la delegación de la responsabilidad de la administración en los socios privados, con lo que posteriormente los inversionistas estratégicos se hicieron cargo del control de la empresa y establecieron su plan de

inversiones. Por último, se transfirieron las acciones de propiedad del Estado a los ciudadanos bolivianos de la forma reseñada más arriba.

De esta forma fueron capitalizadas cinco de las seis empresas contempladas en la Ley de Capitalización, con la excepción de la Empresa Metalúrgica de Vinto.

La Ley del Sistema de Regulación Sectorial junto a las respectivas leyes sectoriales, en especial las Leyes de Hidrocarburos, Electricidad y Telecomunicaciones completaron la redefinición de las características de la propiedad, la estructura de la industria y su marco regulatorio.

Como indica Álvaro García Linera, “durante 19 años, la economía boliviana sufrió una serie de cambios estructurales que si bien no modificaron el patrón productivo primario-exportador, sí cambiaron radicalmente (...) el modo de apropiación del excedente económico del país”<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> García Linera, Álvaro (2004) *Geopolítica de los hidrocarburos*. Le Monde Diplomatique. Agosto 2004 (Edición boliviana).

### 3. La reestructuración del sector hidrocarburífero en Bolivia

Como hemos visto, con la primera generación de reformas, el gobierno comenzó una etapa de promoción de la inversión extranjera e inició las privatizaciones de algunas empresas públicas menores. Es recién en 1994 que, luego de la promulgación de la Ley de Inversiones y la de Capitalización, se dio inicio a un proceso de transferencia de 68 empresas públicas al sector privado, se procedió a la descentralización del área energética con la sanción de las leyes sectoriales de los sectores hidrocarburífero y eléctrico y, posteriormente, a la creación de las respectivas Superintendencias; y, por último, se limitó la acción del Estado al rol de regulador, controlador y “agregador”, como se verá con posterioridad.

El sector hidrocarburífero previo a la reestructuración realizada en 1996, estaba caracterizado por la existencia de una empresa totalmente estatal que ejercía un monopolio en todos los tramos de la cadena hidrocarburífera: la exploración, explotación, refinación, transporte y distribución y comercialización. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos producía el 77% del total del petróleo y el gas producido en el país, mientras que el restante 23% era producido por compañías extranjeras<sup>62</sup>.

El marco institucional estaba determinado por la existencia de un Ministerio y una Dirección de Hidrocarburos que, entre otras cosas, se encontraban encargados de fijar el precio de los hidrocarburos para el mercado doméstico. El Poder Ejecutivo aprobaba los programas energéticos a través del CONEPLAN.

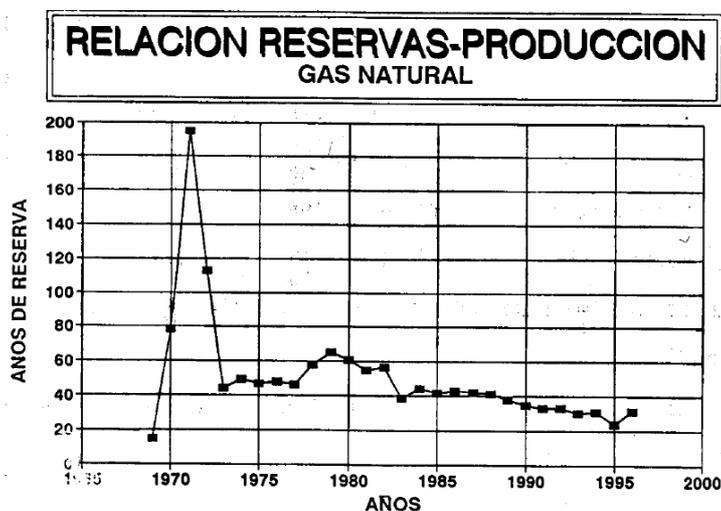
Uno de los indicadores a los que se apeló para justificar la necesidad de la reforma del sector fue el decreciente nivel de inversiones totales realizadas por YPFB, a pesar de que, como se ha dicho, esta empresa concentró la mayor parte de las inversiones públicas hasta 1993. El bajo nivel de inversiones, particularmente en las actividades de exploración, había dado lugar a que la relación reservas-producción descendiera peligrosamente a un nivel que apenas superaba los veinte años, como puede observarse en el siguiente gráfico tomado de publicaciones oficiales de YPFB.

Este indicador se vio acompañado por la reducción de la producción de combustibles líquidos razón por la cual Bolivia, que ha sido tradicionalmente productora tanto de petróleo como de gas, comenzó a importar diesel. Esta situación afectó en gran medida el consumo interno y terminó incidiendo en la tasa de inflación, dado que el precio de los combustibles líquidos estaría desde entonces indexado a los precios internacionales, como se verá en el próximo capítulo.

---

<sup>62</sup> Barja Daza, Gover. Op. cit. Pág. 45.

Gráfico 1



Fuente: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Libro de Oro.

A pesar de la situación reseñada más arriba, la industria hidrocarburiífera constituía una de las más dinámicas del país al momento de su capitalización. Por lo cual, me interesa estructurar este breve análisis en torno a los siguientes ejes:

- las características de la estructura del sector, como consecuencia de la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
- los principales aspectos e implicancias del marco legal de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos.
- la reconfiguración de la institucionalidad estatal, como marco regulador y ordenador. En especial, las nuevas funciones (residuales) de YPFB.

El sector hidrocarburiífera, como hemos observado, es uno de los que con más claridad demuestra los efectos de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en Bolivia. Como indica Escobar de Pavón "se ha consolidado una reestructuración productiva que traslada a manos de las empresas transnacionales y a los sectores de su interés los ejes del crecimiento económico: hidrocarburos, comunicaciones, servicios financieros"<sup>63</sup>.

El proceso de capitalización y privatización de las empresas públicas presenta además un severo agravante en el caso del sector hidrocarburiífera, tal es la transferencia de los derechos de propiedad a las empresas transnacionales. En abierta oposición a lo establecido por el artículo 139 de la Constitución Política del Estado, el Poder Ejecutivo estableció en 1997 a través del DS 24806 que las empresas que realizaran actividades de exploración, explotación y comercialización adquirirían el derecho de propiedad de la producción en boca de pozo y de la libre disposición de la misma.

<sup>63</sup> Escobar de Pavón, Silvia (2003). *Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 12, Septiembre-Diciembre 2003. Pág. 48.

Al ser libre además la importación, exportación y comercialización interna de los hidrocarburos y sus derivados, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 1689, las empresas que operan en el país no sólo son propietarias de los yacimientos extraídos a boca de pozo, sino también de su uso y del excedente económico generado por el mismo.

El ingreso obtenido por el Estado proviene únicamente del sistema tributario: impuestos directos e indirectos y regalías. Cabe destacar que una parte creciente del ingreso está constituido, de hecho, por impuestos indirectos<sup>64</sup>. De acuerdo a datos provistos por Tania Aillón Gómez “YPFB era la empresa estatal más importante en términos económicos en Bolivia entre 1990 y 1996, transfirió al Tesoro General de la Nación un promedio anual de 302 millones de dólares (65% del total de sus ventas internas y externas), que constituían el 40% de los ingresos del TGN”<sup>65</sup>.

Es preciso dimensionar adecuadamente la importancia que revistieron la Ley de Inversiones y la de Capitalización como marco que posibilitó la capitalización del sector y, consecuentemente, su reestructuración.

Dicha reestructuración, pensada en términos de la profunda transnacionalización que tuvo lugar, fue facilitada por la retracción del Estado de toda la cadena productiva hidrocarburífera, con las connotaciones que esto tuvo en la propia autopercepción de una comunidad que todavía conservaba la memoria histórica de un Estado centralizador y rector que había posibilitado dos nacionalizaciones en el pasado, en 1937 y en 1969<sup>66</sup>.

En contrapartida, podemos observar el creciente peso e influencia en la toma de decisiones ejercido por las empresas extranjeras atraídas por las condiciones favorables ofrecidas al capital inversor privado. Estos dos procesos se vieron acompañados por la ausencia de una política energética nacional pensada estratégicamente desde la política exterior y la defensa nacional. Los últimos diez años demuestran que la evolución de la política gasífera ha estado impulsada fundamentalmente por proyectos de promoción de las exportaciones tanto dentro como fuera de la región. Los programas de industrialización del recurso también han estado en gran medida orientados al aprovisionamiento del mercado externo. La política económica implementada manifiesta, de esta forma, una disociación o desvinculación de los objetivos de desarrollo socio-económico interno, tales como la ampliación del acceso a la energía de los ciudadanos bolivianos, en especial al gas natural por redes del que actualmente se ve favorecida una parte minoritaria de la población, la promoción del consumo interno tanto residencial como industrial y, desde ya, la industrialización del gas natural en el país a fin de incrementar su valor agregado.

La reestructuración del sector hidrocarburífero comienza en el año 1996, momento en el cual se aprueba la Ley N° 1689 de Hidrocarburos y se inicia el proceso de capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

Los objetivos declarados de la capitalización de YPFB fueron, sintéticamente los siguientes:

---

<sup>64</sup> Por ejemplo, Tania Aillón Gómez observa el aumento del impuesto especial a los hidrocarburos (IEHD), por Decreto N° 26926 del 25 de enero de 2003. Aillón Gómez, Tania, Op. cit. Pág. 52.

<sup>65</sup> Ibidem. Pág. 50.

<sup>66</sup> En 1939 Enrique Toro expulsó del país a la Standard Oil y en 1969 Alfredo Ovando nacionalizó los bienes de la Royal Dutch Shell.

- ❑ contar con capital de inversión y tecnología para el desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos
- ❑ crear un régimen fiscal, contemplado dentro de la misma la nueva ley de hidrocarburos, que permita la atracción de capitales privados y garantice la rentabilidad de las inversiones
- ❑ incrementar la competencia en el sector y su competitividad respecto de otros países
- ❑ monetizar los recursos petroleros de Bolivia
- ❑ concluir e implementar el proyecto de exportación de gas natural al Brasil, procurando la obtención del financiamiento necesario
- ❑ continuar con las exportaciones de gas natural a la Argentina y abastecer el mercado nacional
- ❑ promover las exportaciones de gas natural a otros países de la región
- ❑ modernizar la comercialización de derivados de hidrocarburos

El proceso de transferencia de los activos públicos al sector privado puede ser dividido en varios momentos, desde la capitalización del sector upstream y downstream hasta la privatización de las dos refinerías y la red de poliductos.

Las limitaciones legales al ingreso del capital privado a la industria hidrocarburífera y minera, así como a las empresas públicas de servicios, se posibilitó a través de la firma de contratos de riesgo compartido o joint ventures que, ya previstos en la Ley N° 1194 de Hidrocarburos (1991) adquirirían la modalidad de contratos de asociación y operación.

Podemos definir sintéticamente el esquema general a través del cual se reorganizan las actividades del sector diciendo que la capitalización de YPFB comienza con la separación de las actividades de upstream (exploración, explotación y comercialización) de las downstream (transporte de petróleo y gas natural, distribución del gas natural por redes, refinación y comercialización al por menor), lo que conlleva la desintegración vertical de la empresa y la creación de tres sociedades anónimas mixtas (S.A.M.) o sociedades de economía mixta, de acuerdo a la denominación dada por la Ley de Capitalización, en su artículo 2.

Dos de estas empresas realizarían actividades de exploración y explotación de hidrocarburos: Andina S.A.M. y Chaco S.A.M., mientras que la tercera se haría cargo del transporte de hidrocarburos y la distribución de gas natural por redes, TRANSREDES S.A.M.

A las primeras dos empresas, creadas inicialmente como Empresa Petrolera Andina S.A.M (EPAN S.A.M.) y Empresa Petrolera Chaco S.A.M (EPCHA S.A.M.) se les asignarían bloques de exploración y explotación de hidrocarburos de una manera equilibrada en el territorio nacional. La creación de dos empresas respondía al objetivo de promover la competencia y crear así incentivos para una mayor actividad exploratoria y productiva.

Por su parte, la empresa de transporte, originariamente Empresa Transportadora de Hidrocarburos de Bolivia S.A.M (THB S.A.M.) estaría a cargo de todos los ductos de YPFB (oleoductos, gasoductos y poliductos) incluyendo el gasoducto de exportación a

Argentina, el entonces oleoducto de exportación a Chile y una participación del gasoducto al Brasil<sup>67</sup>. Sus actividades estarían reguladas por la Superintendencia de Hidrocarburos, la que también establecería las tarifas de transporte.

De esta forma, el Estado continúa siendo propietario de los recursos hidrocarburíferos, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Hidrocarburos y la propia Constitución Política del Estado, pero permite la entrada del capital privado de dos formas. En primer lugar, a través de la modalidad de riesgo compartido en exploración y explotación (con libertad de venta en el mercado interno y externo, con excepción de los volúmenes requeridos para el suministro interno y el cumplimiento de los compromisos de exportación). En segundo lugar, mediante concesiones de transporte y distribución de gas natural por redes, otorgadas y supervisadas por la Superintendencia de Hidrocarburos, en tanto estas actividades económicas constituyen servicios públicos que deben ser regulados por el Estado. El resto de las actividades continuarían siendo ejecutadas provisoriamente por el Estado, aunque muchas serían privatizadas posteriormente, como es el caso de la refinación. En la actualidad, una de las pocas actividades directas que aún se encuentra a cargo de YPFB es la provisión de gas natural por redes en la región comprendida por La Paz, El Alto, Oruro y Potosí, si bien ya existen proyectos para otorgarla también en concesión al capital privado, dado que es la zona más densamente poblada del país<sup>68</sup>.

Como indica Andrés Soliz Rada<sup>69</sup>, el proceso de capitalización podría entenderse como un proceso de privatización diferido, en el que los inversores no se ven obligados a desembolsar la totalidad del valor de la empresa que adquieren en forma inmediata, sino que como expliqué anteriormente las empresas capitalizadoras comprometen un monto de inversión similar al valor de la empresa a realizarse a lo largo de un período de ocho años<sup>70</sup>, al cabo del cual se supone que la nueva empresa contaría con el doble de su valor original.

El Estado boliviano permanecía, en principio, como propietario del 50% del paquete accionario de la sociedad de economía mixta, siendo distribuida la mitad restante entre las empresas capitalizadoras, activos a los cuales se sumaba la administración de las empresas capitalizadas, al delegárseles la elección de cuatro de los siete directivos.

Sin embargo, en los hechos el 50% de las acciones de propiedad pública, no quedaba en manos del Estado, sino de los ciudadanos bolivianos que hubieran cumplido la mayoría de edad al 31 de diciembre de 1995.

---

<sup>67</sup> Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (S/F) *Libro de Oro*. Talleres Gráficos de YPFB, Bolivia.

<sup>68</sup> En el Informe Energético 2003 de la OLADE, se indica que en el 2003 el gobierno se planteó realizar 250000 conexiones domiciliarias en cinco años a través de un proceso de privatización de las redes operadas por YPFB y la ampliación de las conexiones que estarían a cargo del sector privado. OLADE, *Informe Energético 2003*, Pág. 21.

<sup>69</sup> Soliz Rada, Andrés. "El mismo perro con distinto nombre. La capitalización boliviana y la privatización argentina". Reportaje realizado por Félix Herrero. Info-MORENO N° 72, noviembre de 2004.

<sup>70</sup> En este caso, el valor total de libros de YPFB se calcularía en 834, 8 millones de dólares, en los que se incluye los valores de Empresa Petrolera Andina (EPAN) S.A.M., Empresa Petrolera Chaco (EPCHA) S.A.M. y Transportadora de Hidrocarburos de Bolivia (THB) S.A.M. No se incluye las refinerías y red de poliductos de propiedad del Estado.

De esta manera, los mismos verían ampliada su cobertura jubilatoria a través de la recepción de un bono que reportaría anualidades sostenidas en los dividendos generados por las empresas. Las acciones fueron puestas en un fideicomiso hasta la licitación por la cual se adjudicó la gestión de este fondo a dos Administradoras de Fondos de Pensión, de origen español. Las Administradoras no sólo administraban lo que se constituyó como un Fondo de Capitalización Colectivo no contributivo sino también los Fondos de Capitalización Individual, a lo que se sumaba su capacidad para designar a los tres representantes del Consejo Directivo de las sociedades anónimas mixtas, razón por la cual adquirieron un considerable poder.

Así se completa el esquema de privatización y transnacionalización del sector hidrocarburífero en Bolivia, un esquema en el que parece diluirse la noción de una política energética nacional diseñada desde el Estado como basamento para la promoción del desarrollo económico del país, y en el que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos es vaciada de contenido, convirtiéndose en una institución con funciones residuales.

En el Libro de Oro de YPFB se enumera las distintas razones por las cuales se mantiene la empresa estatal. La misma contaría con las siguientes atribuciones:

- ❑ la administración de refinerías, poliductos y la comercialización de hidrocarburos y productos al por mayor (hasta su privatización en 1999)
- ❑ el manejo del mapa nacional para el otorgamiento de áreas de exploración a compañías interesadas por medio de licitaciones públicas y la firma de Contratos de Riesgo compartido con las adjudicatarias
- ❑ el mantenimiento de las obligaciones contractuales de provisión de gas natural a los mercados de exportación como Argentina y Brasil, así como la supervisión y fiscalización del “upstream”.
- ❑ La prestación de servicios a las compañías capitalizadas, en actividades tales como perforación, tecnología petrolera, servicios aéreos, etc.

Andrés Soliz Rada observa que con la Ley N° 1689, al establecerse que todas las actividades de la cadena de producción hidrocarburífera deberán ser realizadas necesariamente por los operadores privados, YPFB “residual” se convertiría en una empresa ilegal.

Fundamentalmente, es importante entender que la forma en que YPFB se inserta en este esquema es como la empresa pública que debe firmar a nombre y en representación del Estado boliviano los contratos de riesgo compartido con los socios privados. De esta forma funciona, por una parte, como una oficina del Estado en su asociación con los inversores privados que, a través de su entrada al sector fueron concretando su progresiva transnacionalización. Por otra parte, actúa como “agregador”, al designar los volúmenes que podrá exportar cada empresa.

### **Proceso de capitalización de YPFB**

La empresa Andina S.A.M. fue capitalizada por tres empresas de origen argentino que luego fueron adquiridas por la empresa española REPSOL YPF S.A.: YPF (20,25%), Pérez

Companc (20,25%) y Pluspetrol (9.5%). Las mismas se comprometieron a realizar inversiones que ascenderían a US\$ 264.77 millones en un plazo máximo de 8 años. Posteriormente, REPSOL-YPF pasa a controlar en un 100% tanto a YPF como a Pluspetrol y adquiere la participación de Pérez Companc, con lo cual se convierte en la propietaria del 50% de las acciones de Andina S.A.M., quedando el 50% restante bajo la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensión.

Chaco S.A.M, fue capitalizada por Amocco Bolivia (30%) y por Bidas (20%), empresa luego adquirida por British Petroleum, con un compromiso de inversión de US\$ 306.6 millones, a realizarse en un período de ocho años.

Posteriormente se realiza la capitalización de Transredes S.A.M. que, como afirmaba anteriormente, tendría injerencia en las actividades de transporte de hidrocarburos y distribución de gas natural por redes. Esta empresa fue capitalizada por un consorcio compuesto por ENRON (25%) - Shell (25%) también 1996, por un monto de US\$ 263.5 millones de dólares. Cabe destacar que estas dos empresas cuentan actualmente con una importante participación en el gasoducto Bolivia-Brasil como se verá posteriormente.

En 1997 se inicia el proceso de privatización de las dos refinerías y las dos redes de poliductos con las que contaba la empresa estatal: la Refinería Gualberto Villarroel, la Refinería Guillermo Elder Bell, el Poliducto Palmasola-Viru-Viru y el Poliducto -Refinería Villarroel-Aeropuerto, que fueron vendidas como una sola unidad económica, la Empresa Boliviana de Refinación, al único postor, el consorcio Petrobras (70%) - Pérez Companc (30%) por un monto de US\$102 millones. Con la adquisición del 100% de las acciones de Pecom por parte de Petrobras, esta última empresa controla al presente totalmente la Empresa Boliviana de Refinación.

De esta forma puede observarse como se produjo una afluencia de inversión extranjera directa sólo con motivo de la capitalización de YPFB que llegó a casi 937 millones de dólares en el período de ocho años que se extienden a partir del inicio de este proceso de capitalización y privatización.

Estas inversiones se vieron incrementadas simultáneamente, en primer lugar, por el incremento de las actividades de exploración que permitió el notable aumento de las reservas probadas certificadas de Bolivia a fines de la década de 1990, y posteriormente con los proyectos de exportación desarrollados, en especial la construcción del gasoducto a Brasil, que constituye hasta el momento uno de las obras de infraestructuras más importantes del subcontinente.

Luego de la capitalización de YPFB tiene lugar entre los años 1997 y 1999 la conversión de los antiguos contratos de asociación y operación, por los nuevos contratos de riesgo compartido que YPFB, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 1689, suscribe a nombre del Estado boliviano con las empresas adjudicatarias de los campos en licitación para la exploración y explotación de hidrocarburos.

**Cuadro 3. Capitalización y privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos**

Empresa capitalizada	Empresa capitalizadora	Monto de inversión	Plazo de inversión
Andina S.A.M.	YPF (20.25%) Pérez Companc (20.25%) Pluspetrol (9.5%)	264.7 MM	8 años
Chaco S.A.M.	Amocco (30%) Bridas (20%)	306.6 MM	8 años
Transredes S.A.M.	ENRON (25%) Shell (25%)	263.5 MM	8 años
<b>Total</b>		<b>834.8 MM</b>	<b>8 años</b>

Empresa privatizada	Empresa privatizadora	Monto de inversión
Refinería Villarroel Refinería Elder Bell Poliducto Palmasola Viru-Viru Poliducto Villarroel Aeropuerto	Petrobras (70%) Pérez Companc (30%)	102 MM
<b>Total</b>		<b>102 MM</b>

<b>TOTAL 1 + 2 =</b>	<b>936.8 MM</b>
----------------------	-----------------

Fuente: elaboración propia en base a Kozulj (2004), Campodónico (2004), Antelo (2000) y Barja Daza (2000).

Los modalidades de contrato establecidas por la Ley N° 1194, a diferencia los contratos de riesgo compartido previstos en la Ley N° 1689 y normados también en la Ley N° 1182 de Inversiones entre sus artículos 16 a 19.

presentan las siguientes características diferenciadoras. Las empresas que hubieran suscripto un contrato de operación debían realizar las operaciones de exploración y explotación a su propia cuenta y riesgo, debiendo aportar la totalidad de los capitales, instalaciones, equipos y materiales. Al contratista se le reconocía derecho exclusivo de las actividades de exploración realizadas a nombre y en representación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Una vez finalizada la exploración, el Contratista debía seleccionar una determinada área para la explotación y, ya iniciada la producción tenía la obligación de entrega en propiedad a YPFB la totalidad de los hidrocarburos producidos, con derecho a una retribución establecida en el contrato.

Los contratos de asociación también afectan a las fases de Exploración y Explotación de hidrocarburos. Esta modalidad prevé que YPFB pueda ejercer su opción a asociarse con los mismos derechos y deberes que el contratista si se produce algún descubrimiento considerado comercial, en cuyo caso deberá reembolsar a la empresa contratista la cuota parte de los costos directos de exploración. YPFB también podrá celebrar contratos de asociación para la ejecución de las fases de refinación, industrialización y comercialización.

La Ley de Hidrocarburos todavía vigente establece, en primer lugar, que para la participación en actividades de exploración, explotación y comercialización deberá necesariamente suscribir contratos de riesgo compartido por un tiempo determinado con

personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras. Mientras la Ley establece la extensión de tiempo máxima de un contrato y la superficie máxima sobre la que puede realizarse la exploración y explotación del recurso no se delimita el número máximo de contratos de riesgo compartido que puede suscribir una misma empresa. Por otra parte, las empresas que con las que se asocie YPFB tendrán el derecho de explorar, explotar y comercializar libremente los recursos, con la excepción de aquellos volúmenes requeridos para la satisfacción de la demanda interna de gas natural y para el cumplimiento de los contratos de exportación que hubiera suscripto YPFB con anterioridad a la vigencia de la Ley.

Campodónico indica en un informe elaborado en 2004 que las empresas debieron establecer compromisos de inversión para poder llevar a cabo la conversión de los contratos. De acuerdo a los datos consignados por el autor, los montos comprometidos ascendieron a 56.8 millones de dólares entre 1997 y 1999.

Once contratos de operación o asociación en exploración fueron convertidos a la modalidad de riesgo compartido. Los operadores de esos contratos eran Maxus Bolivia Inc. en cuatro contratos, Petrobras en dos, Dong Wong Corporation Bolivia, Repsol Exploration Sécure S.A., Tesoro Bolivia Petroleum Company, Total Exploration Production Bolivie y Vintage Petroleum Boliviana Ltd. con un contrato cada uno.

Además otros ocho contratos de operación o asociación en explotación fueron convertidos a la modalidad prevista por la Ley N° 1689, siendo los operadores: British Gas Bolivia Corporation y Vintage Petroleum Boliviana Ltd. con dos contratos cada uno, Maxus Bolivia Inc., Don Wong Corporation, Pérez Companc S.A. y Pluspetrol Bolivia Corporation con un contrato<sup>71</sup>.

Con el proceso de capitalización fueron suscriptos siete contratos de riesgo compartido de explotación: siete con Andina S.A. y cinco con Chaco S.A., y catorce contratos de explotación: siete con Andina S.A. y siete con Chaco S.A. De los 82 contratos de riesgo compartido vigentes en la actualidad 38 son contratos de exploración y los restantes 44 de explotación.

Las actividades de downstream merecen algunas consideraciones por separado y serán desarrolladas también en el capítulo siguiente. Como comentaba anteriormente, la desestructuración vertical de YPFB dio lugar a la creación de la Empresa Transporte de Hidrocarburos S.A. o Transredes que, tras el proceso de capitalización en el cual adquirieron el 50% de las acciones el consorcio conformado por Enron y Shell, se haría cargo del transporte de hidrocarburos y la distribución del gas natural por redes.

A pesar del limitado acceso de los ciudadanos bolivianos a las redes de distribución del gas natural el país cuenta con un mapa de gasoductos troncales que llega a los 3676 km.<sup>72</sup>

La participación y regulación de las actividades de downstream presenta características diferentes. En primer lugar, como indica Campodónico en un informe comparativo realizado en 1998, mientras la producción de gas natural se rige por las normas del

---

<sup>71</sup> Organización Latinoamericana de Energía, OLADE, CEPAL y GTZ (2001). *Los mercados de gas natural en la Comunidad Andina: Desarrollo y Perspectivas de Integración*. Quito.

<sup>72</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit. Pág. 37.

mercado y de la libre competencia, el transporte y la distribución del gas natural por redes tienen carácter de utilidad pública para la Ley de Hidrocarburos y, por lo tanto, se encuentran bajo la protección del Estado (artículo 11), estando sujetas a una regulación que garantice la calidad y continuidad en la provisión de estos servicios públicos, así como la defensa de los usuarios finales.

### **El BONOSOL, el BOLIVIDA y los efectos de la Reforma Previsional**

En 1996 tiene lugar, en el marco de las reformas ya descritas en el capítulo anterior, una reforma del sistema provisional, a partir de la nueva Ley de Pensiones N° 1732, por la cual “se lo transforma de un sistema de pensiones de reparto simple a un sistema de capitalización individual con administración privada”<sup>73</sup>. Eduardo Antelo indica que uno de los objetivos de esta reforma fue la transferencia de los recursos de la capitalización, es decir, el 50% del paquete accionario de las empresas capitalizadas que se encontraban en manos del Estado boliviano y se hallaban custodiados en un fideicomiso<sup>74</sup>.

Las cuentas individuales de los empleados, regidas bajo un sistema de capitalización individual, son administradas por Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) privadas. La gestión de este nuevo sistema fue adjudicada por licitación a dos empresas o consorcios españoles: el Consorcio Invesco Argentaria (AFP Futuro de Bolivia) y el Consorcio Previsión Banco Bilbao Vizcaya (AFP Previsión BBV). Estas dos AFPs iniciaron sus actividades en el año 1997. Con la fusión de los dos bancos y la consiguiente constitución de BBVA, se realiza una segunda licitación que beneficia a una Administradora de Fondos de Pensión suiza<sup>75</sup>.

Eduardo Antelo también indica que los afiliados de las cuatro ciudades principales (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto) fueron distribuidos en parte iguales entre los dos consorcios, mientras que se les concedió un monopolio de cinco años en sus áreas respectivas de exclusividad, las cuales fueron determinadas dividiendo al país en norte y sur y excluyendo las ciudades mencionadas antes<sup>76</sup>. No obstante lo dicho anteriormente, considero necesario destacar el bajo porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra trabajando formalmente en relación de dependencia, aún cuando el número total de afiliados se incrementó.

La importancia que le asigno a este tema es la vinculación entre la reforma del sistema previsional y la capitalización de las empresas públicas en Bolivia. La misma consistió en la transferencia a los ciudadanos bolivianos del 50% de las acciones de las empresas capitalizadas correspondientes al Estado boliviano, con el objeto de aumentar la cobertura para todos aquellos que al 31 de diciembre de 1995 tuvieran la mayoría de edad, a través de la creación de un fondo de capitalización colectivo.

---

<sup>73</sup> Antelo, Eduardo. Op. cit. Pág. 54.

<sup>74</sup> Ibidem. Pág. 54.

<sup>75</sup> Soliz Rada, Andrés. “La capitalización boliviana y la capitalización argentina”. Reportaje realizado por Félix Herrero. Info-MORENO N° 72. Noviembre, 2004.

<sup>76</sup> Ibidem. Pág. 55.

La Ley de Capitalización autoriza al Poder Ejecutivo, en su artículo 5, “a transferir a título gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría, las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta que hubiesen sido capitalizadas...”.

De esta forma se buscaba incrementar la cobertura y los beneficios de los ciudadanos a través de la coexistencia de un Fondo de Capitalización Individual constituido por los aportes provisionales de los trabajadores al seguro social de largo plazo y de un Fondo de Capitalización Colectivo constituido por las acciones de las empresas capitalizadas.

Es preciso tener en cuenta para entender el mecanismo articulado a través de estas reformas, así como los efectos y beneficios reales para los ciudadanos, que la gestión de ambos fondos sería adjudicada a la misma administración privada<sup>77</sup>. En efecto, la Ley de Capitalización dispone la transferencia de las acciones a fondos de capitalización individual y la designación de las empresas que administrasen dichos fondos de pensiones de capitalización individual mediante licitación pública internacional<sup>78</sup>.

El BONOSOL o Bono de Solidaridad, es el bono que se daría a todos los ciudadanos bolivianos a partir de los 65 años y cuyo pago anual se realizaría con la rentabilidad producida por las empresas capitalizadas. A partir de 1998 y como consecuencia de los problemas de sostenibilidad surgidos se creó el BOLIVIDA, de características similares al anterior.

Desde el inicio de la implementación de la reforma se registraron distintos problemas estructurales que es preciso destacar aquí: la insuficiencia de las ganancias producidas por las empresas para cubrir el pago de las anualidades, una rentabilidad del Fondo de Capitalización Colectivo menor a la esperada y la consiguiente transferencia de los fondos contributivos de las cuentas de capitalización individual al Fondo de Capitalización Colectivo para el pago de las anualidades, lo que estuvo facilitado por el hecho de que ambos Fondos se encuentran administrados por las mismas empresas<sup>79</sup>.

Uno de los mayores riesgos inherentes a esta situación es la “licuación” o desaparición progresiva del fondo de capitalización colectiva, es decir, de los activos que constituyen propiedad de los ciudadanos bolivianos. En este sentido, Andrés Soliz Rada advierte sobre la reciente venta de dos de los 24 bloques en que fue dividido el paquete accionario de las empresas de economía mixta correspondientes al Estado, luego transferidas a los ciudadanos<sup>80</sup>.

La situación delineada anteriormente se ve afectada seriamente también por la falta de injerencia tanto del Estado boliviano como de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las empresas capitalizadas, aún cuando sucesivamente éstos han sido titulares del 50% de las acciones de las mismas. Como indica nuevamente Andrés Soliz Rada, de las siete personas que componen el directorio de YPFB, cuatro son designadas por las empresas privadas capitalizadoras y los tres restantes por las Administradoras de

---

<sup>77</sup> Antelo, Eduardo. Op. cit. Pág. 56.

<sup>78</sup> Ver artículo 7 de la Ley N° 1544 de Capitalización, del 21/03/94.

<sup>79</sup> Antelo, Eduardo, op. cit., pág. 50 y Soliz Rada, Andrés, op. cit..

<sup>80</sup> Soliz Rada, Andrés. Op. cit.

Fondos de Pensión en nombre de los ciudadanos bolivianos<sup>81</sup>. De esta forma, no sólo la administración y gestión de las empresas es transferida a los operadores privados, excluyéndose al Estado de cualquier decisión referente a la planificación del uso de los recursos o su producción, situación contemplada en el marco jurídico gestado en 1996, sino que además no existe ningún mecanismo de designación pública de las personas encargadas de representar los intereses de los ciudadanos bolivianos.

## **Efectos de la reestructuración del sector en el nivel de reservas y de producción**

### **La actividad exploratoria y el crecimiento de las reservas**

De acuerdo a un informe de la OLADE<sup>82</sup>, Bolivia cuenta con una superficie potencialmente hidrocarburífera de aproximadamente 450.000 km<sup>2</sup> que equivale al 42% de su territorio. De esta superficie se ha explorado aproximadamente un 20%. Dicha área se encuentra dividida en ocho provincias geológicas, como se muestra en el siguiente mapa, extraído del mismo informe: Madre de Dios, Beni, Subandino Norte, Subandino Sur, Pie de Monte, Chaco, Altiplano y Pantanal. Los primeros yacimientos importantes de gas natural de Bolivia fueron descubiertos en el Departamento de Santa Cruz a partir de 1960.

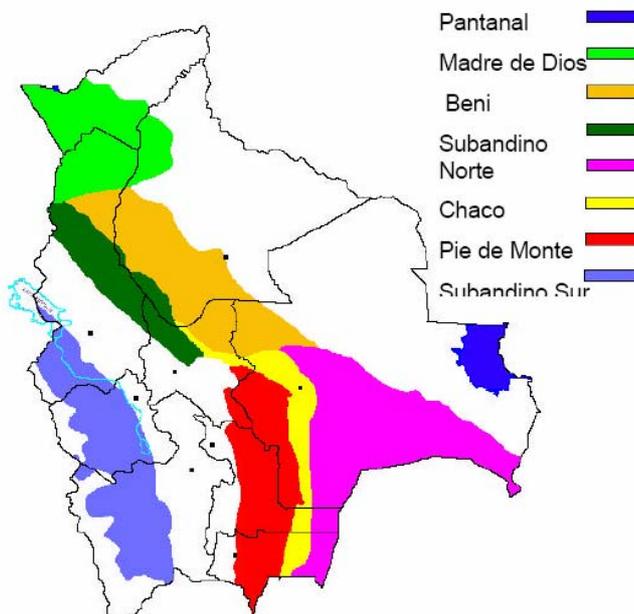
La actividad se concentró históricamente en las provincias del Subandino Sur y de Pie de Monte, zonas consideradas tradicionales. Como sostuve anteriormente, gran parte de los importantes yacimientos de Bolivia fueron descubiertos en la segunda mitad de la década del noventa, más específicamente entre 1997 y 2000, momento en el cual, tras la capitalización del sector hidrocarburífero nacional, se inició una intensa actividad exploratoria. Los principales yacimientos fueron hallados en el Departamento de Tarija, al sur de Bolivia, en campos explorados previamente por YPFB.

---

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> OLADE (2004). Op. cit. Pág. 289.

Mapa 1



Fuente: Organización Latinoamericana de Energía.

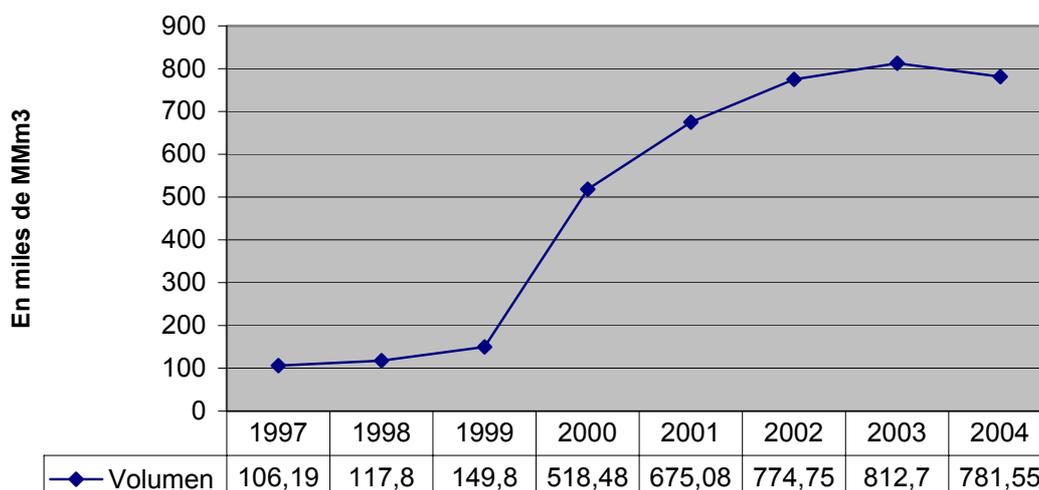
En 1998, fue descubierto el campo Margarita donde opera la empresa Maxus Bolivia. La reserva con la que cuenta el yacimiento se estima en 141500 MMm<sup>3</sup>. Al año siguiente, las reservas se incrementaron nuevamente con dos importantes descubrimientos realizados por la empresa Petrobras: los campos de San Alberto y San Antonio, que suman unos 220870 MMm<sup>3</sup>. Finalmente, también en 1999, la empresa Total Exploration Production Bolivie confirmó un volumen de reservas probadas de 85000 MMm<sup>3</sup>, en el campo Itaú, en el Departamento de Tarija. En base a informes oficiales de YPFB, puede afirmarse que estos descubrimientos produjeron un incremento de las reservas probadas de gas natural del 665% entre 1997 y 2003. De acuerdo a datos de año 2003 del Ministerio de Minería e Hidrocarburos, el 87.1% de las reservas de gas natural se encuentran en el departamento de Tarija, es decir, 695.180 millones de metros cúbicos aproximadamente. Santa Cruz, por su parte, aloja el 9.6% de las reservas con un volumen de 80.986,62 millones de metros cúbicos; Cochabamba un 2.1%, con 20.388,24 MMm<sup>3</sup> y Chuquisaca un 1.2%, con 14.724,84 MMm<sup>3</sup>.

En el siguiente gráfico se muestra el notable crecimiento de las reservas de gas producido en Bolivia en la segunda mitad de la década del noventa, así como los volúmenes absolutos probados y el ligero decrecimiento que tuvo lugar de 2003 a 2004. De esta forma las reservas se ubicarían actualmente en el orden de los 781.500 millones de metros cúbicos. Cabe destacar además que, de acuerdo al informe de la OLADE al que hice

referencia anteriormente Bolivia, siendo poseedora de la segunda reserva de gas natural más importante de Sudamérica, tiene el mayor volumen de gas no asociado de la región<sup>83</sup>.

De los 82 contratos de riesgo compartido en ejecución en la actualidad, 38 de ellos son de exploración. En los mismos participan las siguientes empresas: BG Exploration & Production Ltd., BHP Boliviana de Petróleo Inc., Bolipetro S.A., Don Wong Corporation Bolivia, Elf Petroleum Bolivia B.V., Empresa Andina S.A., Empresa Chaco S.A., EPEC Ventures Bolivia Corporation, Exxon Bolivia Tuichi Ltd., Maxus Bolivia, Mobil Boliviana de Petróleos Inc., Petrobras Bolivia S.A., Petrolera Argentina San Jorge S.A., Pluspetrol Bolivia Corporation, Repsol Exploración Securé S.A., Tecpetrol de Bolivia S.A., Tesoro Bolivia Petroleum Company, Total Exploration Production Bolivia, Unión Texas de Bolivia Ltd. y Vintage Petroleum Boliviana Ltd<sup>84</sup>.

**Gráfico 2. Crecimiento de las reservas probadas de gas natural, período 1997-2004, en miles de millones de metros cúbicos**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

De acuerdo a datos del Ministerio de Hidrocarburos y Minas de Bolivia las reservas certificadas (probadas y probables) se dividían entre las empresas, al 1 de enero de 2003, de la siguiente forma:

- Andina S.A. (Repsol YPF): 25.7%
- British Gas Exploration & Production: 14.9%
- Petrobras: 14.5%

<sup>83</sup> Insertar gráfico informe OLADE Pág. 296.

<sup>84</sup> OLADE (2000) y Kozulj (2004).

- ❑ Total (ex TotalFinaElf): 14%.
- ❑ Maxus Bolivia Inc.-Repsol YPF: 9.4%
- ❑ Exxon Mobil: 6.4%
- ❑ Panamerican Energy: 6.4%
- ❑ Chaco S.A. (BP): 4%
- ❑ Otras empresas: 4.6%

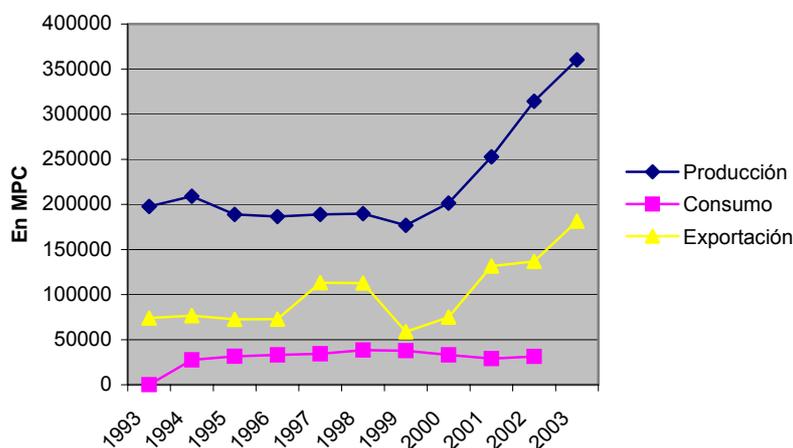
Sin embargo, es importante completar este cuadro de la distribución de reservas por empresa teniendo en cuenta que Maxus Bolivia Inc. está controlada en un 100% de su capital accionario por Repsol YPF, junto al 50% de Andina S.A., y que la empresa Chaco S.A. está controlada por British Petroleum.

### **La evolución de la producción gasífera**

Como ha podido verse, Bolivia ha tenido tradicionalmente un bajo nivel productivo, que aún habiendo experimentado un aumento a partir del año 2000, en 2003 representaba solamente el 4.46% del total regional. Esta situación contrasta notablemente con el caso de países como Trinidad y Tobago que, como lo reflejan los gráficos del Anexo I, a partir del crecimiento de sus reservas gasíferas da cuenta de casi el 35% del incremento productivo producido entre 1993 y 2003.

Este bajo nivel productivo responde en parte al reducido tamaño de su mercado interno, que en la actualidad a falta de políticas públicas sectoriales aún presenta poca potencialidad de crecimiento. Esta situación da lugar a que la mayor parte de la producción boliviana de gas natural se destine a los mercados de exportación, en particular Brasil. Como lo demuestran datos del SIEE, YPFB e INE (Instituto Nacional de Estadística), entre los años 1990 y 2002 sólo un promedio del 27% de la producción gasífera de Bolivia fue destinada al mercado interno, con considerables variaciones. Puede observarse una fuerte disminución a partir de la segunda mitad de la década del noventa de un 51% en 1999 a 18 y 19% en 2001 y 2002, respectivamente. Por otra parte, el crecimiento productivo, en especial en los últimos cinco años, ha estado asociado al aumento de las exportaciones a Brasil y en menor medida a Argentina, como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3. Evolución de la producción, el consumo y las exportaciones, período 1993-2003, en MPC



Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

Como indica el informe de la OLADE al que hice referencia anteriormente, en Bolivia, desde el inicio de las exportaciones de gas a Argentina en 1972, la capacidad de producción del gas natural fue superior tanto a los requerimientos de la demanda interna como de la externa debido a la necesidad de producir hidrocarburos líquidos para abastecer las refinerías de petróleo. En virtud de esta situación fue posible, durante un tiempo aumentar la exportación del gas sin un incremento de inversiones en campos de producción<sup>85</sup>.

De los 82 contratos de riesgo compartido a los que hice referencia en el apartado anterior, 44 son contratos de explotación. Algunas de las empresas que operan en esta fase de la cadena productiva hidrocarburífera son las siguientes: BG Bolivia Corporation, BHP Boliviana de Petróleo Inc., Canadian Energy Enterprises, Don Wong Corporation Bolivia, Empresa Andina S.A., Empresa Chaco S.A., Maxus Bolivia Inc., Petrobras S.A., Pluspetrol Bolivia Corporation y Vintage Petroleum Boliviana Ltd.. Una vez más destaco que las empresas Maxus Bolivia y Pluspetrol Bolivia están controladas en un 100% por Repsol YPF, junto con el 50% del capital accionario de Andina S.A. En 1997, 1998 y 2000, se suscribieron tres, dos y un contrato respectivamente<sup>86</sup>.

85 OLADE (2004) Op. cit. Pág. 256.

86 En 1997, se adjudicaron los campos Naranjillos, Monteagudo y Warnes a las empresas Vintage Petroleum, Maxus Bolivia y Canadian Energy Enterprises, respectivamente. En 1998, los campos Cambeiti y Tatarenda, a las empresas Repsol YPF E&P Bolivia, S.A. y Canadian Energy Enterprises. En 2000, el bloque Candúa a las empresa Pluspetrol Bolivia.

De la observación de los volúmenes de producción en Bolivia, de 1993 a 2003, puede notarse que la misma experimentó una disminución hasta el año 1999, llegando a un 17% de 1998 a 1999. A partir del año 2000 comienza a crecer significativamente con incrementos del 40% de 1999 a 2000 y de 46% de 2000 a 2001, para luego desacelerar esta evolución positiva en los últimos años. El decrecimiento producido en los primeros años del período de referencia puede atribuirse a la incertidumbre generada por el proceso de capitalización del sector hidrocarburífero y al hecho de que la inversión extranjera inicial estuvo altamente volcada a actividades de exploración como lo demuestran los importantes descubrimientos realizados en 1999. De acuerdo a datos del BP Statistical Review of World Energy 2004, la producción anual en 2003 se ubicaba en el orden de 5.2 billones de metros cúbicos.

#### 4. Diagnósticos sobre el consumo interno de gas natural y el acceso de los bolivianos a la energía

El desarrollo de la presente sección del trabajo tendrá por objetivo analizar el mercado interno de gas natural a fin de contrastarlo con la evolución de las políticas gasíferas en Bolivia y de reflexionar, en última instancia, sobre la relación entre la política económica y la social, o la forma en que la política ha conducido a la economía en los últimos años.

Como indican Birhuet y Fernández<sup>87</sup>, el modelo de desarrollo vigente en el país en los últimos veinte años ha dificultado el “pago” de la deuda social, para lo cual el progreso del sector energético es vital. Los mismos autores indican que en el discurso oficial se ha confundido frecuentemente el desarrollo del sector energético con el del país, entendiendo que la relación entre ambos procesos debe traducirse en la formulación de políticas de empleo de los recursos financieros generados por este sector, y que son propiedad del Estado boliviano, para “cubrir procesos de desarrollo que apuntalen (...) el bienestar de la población”<sup>88</sup>.

En virtud de lo anterior, considero particularmente relevante reflexionar sobre los mecanismos de apropiación de la renta hidrocarburífera en Bolivia y la forma en que el desarrollo del sector energético, impulsado fundamentalmente por la exportación de gas natural, no ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y, en general, ha evolucionado en forma independiente a lo que he definido más arriba como la integración interna del país, en términos del desarrollo de políticas que permitan superar la situación de dualidad estructural interna que afecta a esta comunidad.

La línea de reflexión propuesta se articulará a través del análisis del acceso actual y real de los bolivianos a la energía. A este efecto, se realizará, en primer término, un panorama de la situación de acceso a los combustibles líquidos, el GNC y GNV, por una parte, y la cobertura eléctrica por la otra. En segundo lugar, se analizarán más puntualmente las características del consumo interno de gas natural, su composición y las carencias del acceso al gas natural por redes en tanto servicio público.

Como ha podido verse, las políticas de desarrollo del sector gasífero en Bolivia han respondido fundamentalmente al proyecto de incremento de las exportaciones, tanto a Brasil y Argentina, como a Estados Unidos y México. Secundariamente, se ha planteado la industrialización del gas natural, con el fin de abastecer la demanda interna y regional.

Sin embargo, no se han desarrollado paralelamente políticas de promoción del uso interno del gas natural. De esta forma, puede hoy notarse un importante déficit en el acceso a la energía en general y al gas natural en particular, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, cuyo crecimiento exponencial de los últimos años no se ha visto equiparado por

---

<sup>87</sup> Birhuet, Enrique y Fernández, Miguel (2002). *Resultados de la Reestructuración Energética en Bolivia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile. Pág. 9.

<sup>88</sup> Ibidem. Pág. 9.

un desarrollo infraestructural equivalente. El caso de la ciudad de El Alto, que actualmente es la tercera en cantidad de población, constituye un ejemplo paradigmático.

En esta primera sección desarrollaré, entonces, un breve panorama sobre el acceso de la población a los combustibles líquidos y la cobertura eléctrica, la cual constituye un ejemplo particularmente interesante sobre la falta de integración energética interna de Bolivia.

### **El consumo de combustibles líquidos: principales condicionantes de su acceso**

La evolución del consumo de combustibles líquidos puede ilustrarse a través de un indicador constituido por la ampliación del número de estaciones de servicio, fundamentalmente en las áreas rurales. En la actualidad, la Superintendencia de Hidrocarburos registra una cantidad total de 415 estaciones de servicio, es decir, un 21% más que en 1997. Si bien este crecimiento ha respondido fundamentalmente a la tasa de crecimiento en las zonas rurales, que alcanzó un 20% respecto del 10% en las zonas urbanas, es necesario destacar que no se han producido avances importantes en la penetración del GLP en las regiones rurales de Bolivia, como indican Birhuet y Fernández<sup>89</sup>.

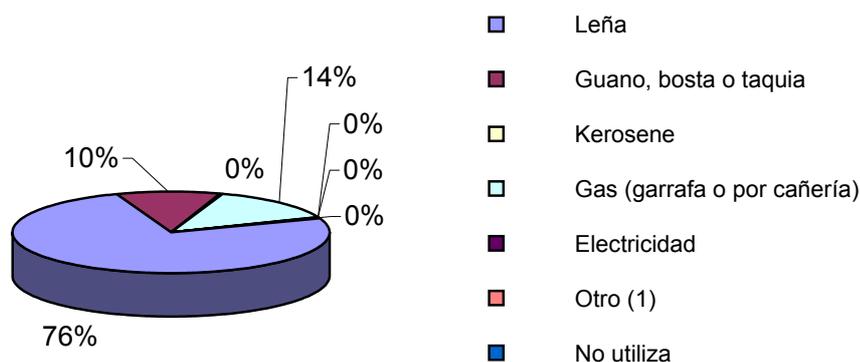
En el siguiente cuadro de elaboración propia sobre datos del censo nacional realizado en 2001 obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, se intenta mostrar el grado de penetración real de la garrafa de gas en las áreas rurales, en comparación con los restantes combustibles o energéticos utilizados por las familias para cocinar.

A través del mismo puede observarse que en el 75% de los hogares el principal energético utilizado es la leña, mientras que el gas sólo constituye un suministro energético en el 13.58% de los hogares y la electricidad en sólo el 0.09%. Sin embargo, es interesante destacar que si comparamos estos datos con los porcentajes a escala nacional, el consumo de gas por garrafa o redes asciende a casi el 59% de los hogares, constituyéndose en la principal fuente de energía, lo que indica claramente las grandes diferencias existentes entre las zonas rurales y las urbanas. El consumo de electricidad, por el contrario, se mantiene en los bajos niveles registrados en las áreas rurales (0.88%), aún cuando en las ciudades constituye el principal combustible en el 2.04% de las viviendas.

---

<sup>89</sup> Birhuet, Enrique y Fernández, Miguel. Op. cit. Los autores indican que en 1997 al inicio de la capitalización Bolivia contaba con 342 estaciones de servicio, mientras que a finales del año 1999 este número había ascendido a 394 estaciones. En las zonas rurales el crecimiento durante este año aumentó en un 21% anual, es decir, con una tasa doble al experimentado en las áreas urbanas (10%). Pág. 14.

Gráfico 4. Combustible o energético utilizado para cocinar en las viviendas rurales de Bolivia, 2001, en porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a datos del censo nacional de 2001, Instituto Nacional de Estadísticas.

Al margen de las diferencias, las cuales se reiterarán en el caso del acceso a la electricidad, es preciso destacar que uno de los factores que más han limitado o afectado el consumo interno son los precios de estos combustibles. Aún cuando el valor del GLP ha estado subvencionado por el Estado, el hecho de que los precios de estos combustibles estén indexados a los internacionales ha limitado considerablemente la demanda y generado una importante fluctuación de precios que impactó, en última instancia, en la tasa de inflación interna. A partir de la desregulación del sector, los precios de los hidrocarburos dejaron de ser fijados en base a necesidades de orden fiscal para establecerse, en su lugar, un nuevo mecanismo de fijación de precios pautado en el decreto supremo DS 24914 del 5 de diciembre de 1997<sup>90</sup>.

Con el objeto de controlar la gran fluctuación de los valores de los hidrocarburos a raíz de la recuperación de los precios internacionales producida a fines de la década del noventa, el Estado boliviano firmó en 2000 un acuerdo con los productores para el congelamiento de los precios de los derivados del petróleo, de los cuales Bolivia es un importador neto. El DS 25836 estableció una cuenta en la que las diferencias de precios entre aquel acordado con los productores y el de mercado es acumulado a cuenta del Estado o de los productores de acuerdo a las diferencias entre los mismos, esquema que terminó alterando el modelo de indexación de los precios de los combustibles.

Este mecanismo, si bien contribuyó a estabilizar los precios del mercado interno y frenar el incremento de la tasa de inflación, ha registrado hasta el momento un saldo positivo a favor de los productores, por lo que el Estado ha visto incrementado su déficit fiscal.

<sup>90</sup> Birhuet, Enrique y Fernández, Miguel. Op. cit.

La inestabilidad económica y política generada por la fluctuación de los precios de los combustibles derivados del petróleo, y también los del gas natural, se ha visto con gran claridad en las reacciones provocadas recientemente por el alza de los precios de los hidrocarburos de casi un 25% dispuesta por Decreto Supremo DS 27959, la cual constituyó un detonante para la exacerbación de la demanda por las autonomías departamentales<sup>91</sup>. En 2004 ya se habían producido incrementos en los precios de los carburantes y de la garrafa de gas licuado, lo cual contribuyó al importante aumento de la inflación registrado en el mes de junio<sup>92</sup>.

Los datos anteriores no sólo nos enfrentan al creciente endeudamiento del Estado en sustitución de lo que podría ser una política de control de precios, sino también al hecho de que los ciudadanos bolivianos adquieren los combustibles derivados del petróleo a precios internacionales cuando Bolivia es productora de este hidrocarburo.

### **Cobertura eléctrica**

Como afirmaba anteriormente, el estudio de la cobertura eléctrica es particularmente ilustrativo de la falta de integración energética en Bolivia y de los nichos para el desarrollo del sector, fundamentalmente de la energía rural, que se han mantenido postergados en las políticas públicas.

Existen dos contrapuntos o clivajes geográficos que es preciso destacar para dar cuenta de las diferencias existentes a nivel interno. En primer lugar, la desconexión entre los departamentos que componen el Sistema Interconectado Nacional y los Sistemas Aislados; pero también las desigualdades al interior de cada una de estas categorías, como se verá a continuación. En segundo lugar, entre las regiones urbanas y las rurales.

La Superintendencia de Electricidad define al Sistema Interconectado Nacional como el sistema eléctrico que integra instalaciones de generación, transmisión y distribución en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Chuquisaca y Potosí. En contraposición Beni, Pando y Tarija son sistemas aislados.

Birhuet y Fernández trazan una diferenciación dentro del conjunto de departamentos que componen el SIN entre el eje troncal que cortaría al país por el centro, compuesto por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y el eje periférico (Chuquisaca, Oruro y Potosí), dentro del cual es posible notar importantes diferencias. Como puede verse, los sistemas aislados se ubican al norte y sur del país.

En los departamentos del eje troncal, el promedio de cobertura, de acuerdo a datos del censo del 2001, es de 70%, mientras que en los de la periferia el nivel desciende a 49.4%. En los sistemas aislados, el 56.3% de los hogares cuenta con acceso a la electricidad. Sin embargo, es preciso tener en cuenta las grandes diferencias existentes dentro de cada una de las categorías. El gráfico que se encuentra debajo muestra la heterogeneidad de los sistemas aislados, fundamentalmente entre los departamentos de Beni y Pando, y Tarija,

---

<sup>91</sup> Chávez, Walter. *Crisis y pujos secesionistas en Bolivia*. Le Monde Diplomatique, Febrero 2005. Pág. 10.

<sup>92</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004) *Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2003-2004*. Santiago de Chile. Pág. 148.

que en la actualidad es, después de Santa Cruz, el departamento con más alta disponibilidad de energía eléctrica. La actual situación de Potosí es particularmente alarmante, al registrar un 59.62% de viviendas sin acceso a la electricidad.

A su vez, pueden notarse importantes diferencias de cobertura eléctrica entre las áreas urbanas y las rurales tanto a nivel nacional como departamental. Los datos del censo nacional de 2001, indican que mientras el 89.49% de la población urbana contaba con acceso a la electricidad, sólo el 24.72% de las viviendas rurales se beneficiaban de esta cobertura. En los departamento de Chuquisaca, Potosí, Beni y Pando este porcentaje desciende a solo el 15.35% de la población rural.

Las inversiones públicas han estado dirigidas particularmente a la electrificación rural, razón por la cual el aumento de la cobertura se ha producido con más rapidez en las zonas rurales que en las urbanas. Sin embargo, como ha podido verse el impacto real sobre las condiciones de vida de la población aún es muy limitado. El ritmo de ampliación de la cobertura y las diferencias entre las áreas dan debida cuenta de esta situación. Mientras en los ámbitos urbanos el crecimiento entre 1992 y 2001 fue de solo 2.8%, en las regiones rurales fue de 58.76%, aumentando del 15.57% de la población al 24.72%.

La situación de algunas ciudades bolivianas, tales como El Alto, presenta condicionantes muy difíciles de superar. El rápido y notable crecimiento demográfico producido en las dos últimas décadas ha dado lugar a que no pudiera planificarse un desarrollo infraestructural acorde a esta evolución, a fin de garantizar los requerimientos materiales para el acceso de la población a los servicios públicos. De esta forma, la precarización de las condiciones de vida en las ciudades responde en parte a la falta de acceso de porciones crecientes de la población a los servicios de agua, electricidad y gas.

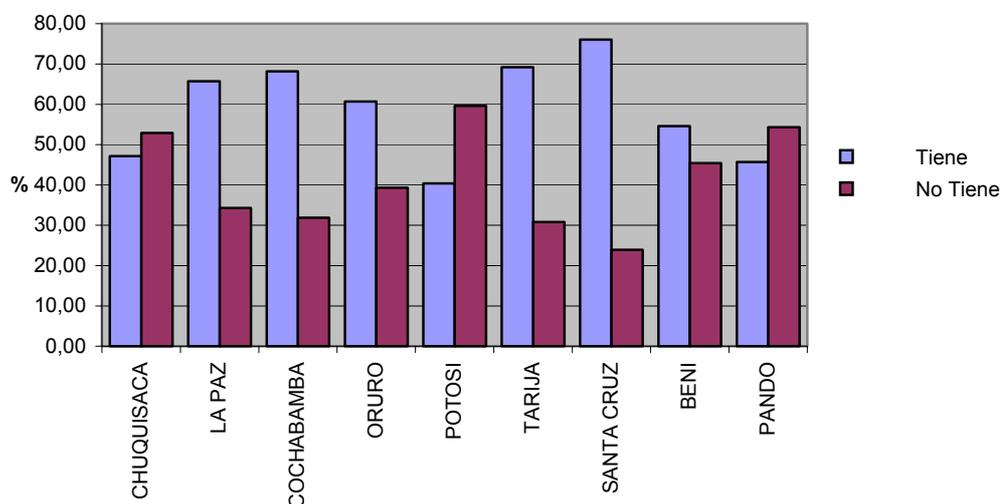
Birhuet y Fernández observan que el crecimiento de la cobertura eléctrica en el sector rural como consecuencia de inversiones públicas que cubrían en general el 100% del costo del proyecto, respondió no tanto a la existencia de políticas sectoriales cuanto a reformas del área social<sup>93</sup>. "La desconexión entre el Estado Central y las regiones es manifiesta. No existen antecedentes de asistencia técnica, seguimiento, financiamiento, promoción y difusión, que les permita acercarse a las regiones de manera sostenida y con solvencia. Adicionalmente, los mecanismos de financiamiento de la electrificación rural previstos en la Ley de Electricidad, no han sido operables. Al momento no existe un solo proyecto de electrificación rural que haya utilizado este mecanismo en la Ley y, en realidad el Estado Central a través del Viceministro de Minas, Energía e Hidrocarburos no ha podido tomar la iniciativa para el desarrollo de la electrificación rural"<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Birhuet, Enrique y Fernández, Miguel. Op. cit. Pág. 20.

<sup>94</sup> Ibidem. Pág. 23.

Gráfico 5. Disponibilidad de energía eléctrica por departamento, Bolivia, año 2001

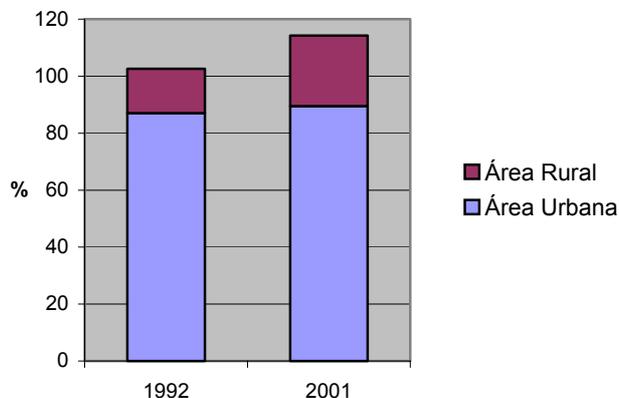


Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas, 2001.

El estudio sobre el acceso de la población a la energía nos enfrenta, en general, a otro tema de suma importancia a los efectos del presente trabajo: el carácter de servicio público que reviste dicho acceso.

En un informe realizado por María del Carmen Choque para la Superintendencia de Electricidad, se indica que en el año 2002, los servicios de agua, desagüe y electricidad a nivel nacional fueron del 65%, 66% y 64%, respectivamente, registrándose una baja de los servicios de agua y electricidad respecto al año 1997. En 2002 también fue más marcada la brecha urbano-rural: mientras que el 27% de las viviendas rurales contaban con agua, el 35% con desagüe y el 23% con electricidad, en las áreas urbanas estos porcentajes eran del 87%, 84% y 89%, respectivamente.

**Gráfico 6. Nivel de electrificación por área, Bolivia, periodo 1992-2001**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de 2001.

A nivel nacional, aproximadamente el 50% de las viviendas cuentan con cobertura simultánea de los tres servicios mencionados, niveles similares a los registrados en 1997, aunque con una pequeña reducción en el área urbana (que en 1997 era de 73%, mientras que en la rural, descendía al 9% del total)<sup>95</sup>.

### **El bajo nivel y la nula diversificación del consumo interno**

En esta breve sección procuraré delinear algunos temas que considero básicos a fin de poder plantear un panorama sobre el mercado interno del gas natural. En primer lugar, analizaré el peso del gas natural en la matriz de consumo energético interno y desagregaré el mismo por tipo de usuario. En segundo término, compararé el volumen de ventas internas y externas a fin de poder apreciar qué porcentaje de la producción de gas natural boliviano se destina al consumo interno, respecto de las exportaciones. Concluiré analizando los efectos de la ausencia de una política de promoción del consumo interno de gas y de ampliación del acceso de la población a este combustible, entendiéndolo que dicho acceso es un servicio público que se encuentra bajo la regulación y protección del Estado.

En el año 2000 el petróleo representaba más del 50% de la matriz de consumo energético de Bolivia, aún cuando el país andino es importador neto de este combustible y de sus derivados.

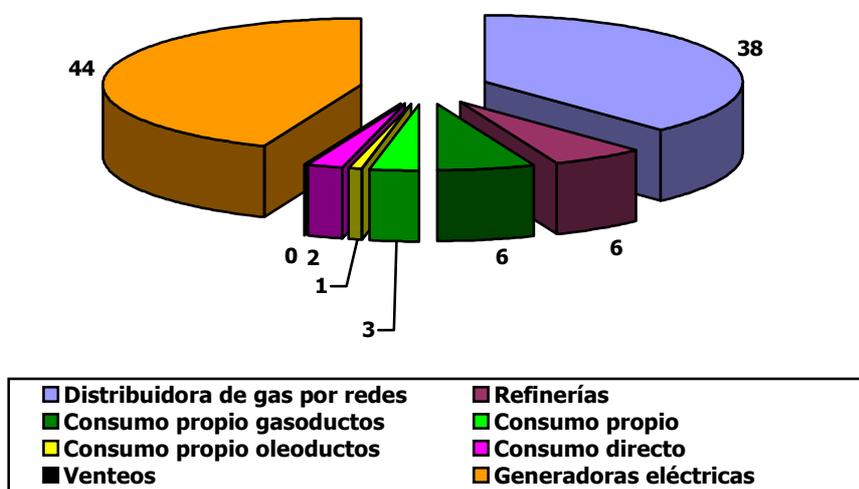
El consumo interno de gas natural, por su parte, ha manifestado un crecimiento muy gradual en la última década, destacándose su participación en la producción de energía eléctrica la cual se ha incrementado notablemente entre los años 1975 y 2000, de sólo un 5% en 1975 a 46% en 2000. Esta evolución positiva se profundizó de 1994 a la actualidad.

<sup>95</sup> Choque, María del Carmen (2004) *Cobertura de Servicios Públicos y Pobreza*. Revista Electricidad y Regulación N° 3, Superintendencia de Electricidad, Diciembre 2004, La Paz.

De la desagregación del consumo interno por tipo de usuario, puede notarse que en la gestión 2004, el 44% del volumen consumido se destinó a las generadoras eléctricas, de acuerdo a datos de la Superintendencia de Hidrocarburos. El segundo sector en importancia está constituido por las distribuidoras de gas por redes. En conjunto, estos dos sectores dieron cuenta de enero a noviembre de 2004 del 82% del total del consumo interno de gas natural.

La evolución del consumo local total ha estado entonces determinada más que nada por la de estos dos sectores, en especial por el consumo de las generadoras eléctricas.

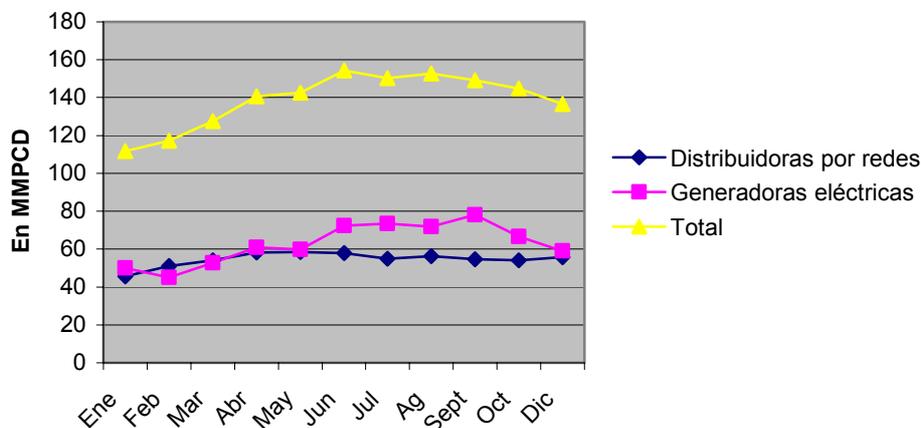
Gráfico 7. Consumo de gas natural por sectores, gestión 2004



Fuente: Superintendencia de Hidrocarburos, Bolivia.

Es importante tener en cuenta que el consumo interno sólo constituye un 20% de la producción total de gas natural, la cual ha sido mayoritariamente destinada al mercado externo, en especial Brasil. De esta forma puede observarse que el incremento productivo registrado a partir de la segunda mitad de la década del noventa responde mayoritariamente a las exportaciones gasíferas, no habiendo experimentado el consumo interno variaciones significativas en la última década.

Gráfico 8. Evolución del consumo interno de gas natural, por sectores, 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Hidrocarburos.

El gráfico siguiente procura mostrar no solamente la evolución de la producción, el consumo y las exportaciones en Bolivia entre 1993 y 2003, sino fundamentalmente, la asociación existente entre la variación del volumen de producción y de exportaciones, los cuales registran un notable incremento a partir del año 1999, en que se inaugura el gasoducto Bolivia-Brasil y se inician las exportaciones a al país vecino.

Como comentaba en la sección anterior, la política gasífera de Bolivia ha estado impulsada fundamentalmente por un proyecto exportador, siendo la construcción del gasoducto que une a este país con Brasil el principal resultado de esta política. Sin embargo, la misma no se ha visto acompañada por medidas tendientes a impulsar el consumo interno y la ampliación del acceso de la población al gas natural por redes.

En este sentido es sintomática la falta de estadísticas oficiales sobre el porcentaje de hogares que carece de acceso al gas natural por redes. De acuerdo a estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística sobre datos del Censo de 2001 y referidas al combustible utilizado en los hogares para cocinar, el 58.37% de los mismos contaba con acceso al gas, pero no se establecía una discriminación entre el gas en garrafa o por redes. La población urbana registraba un nivel del 86.73%, mientras que en el caso de la población rural descendía a 13.58%.

Es importante destacar también las diferencias de acceso entre los nueve departamentos. En los casos de Beni, Pando y Potosí los porcentajes se reducen sensiblemente. Por otra parte, de acuerdo a datos de Kozulj<sup>96</sup>, del volumen total consumido internamente, sólo un 1% se ha destinado al uso residencial, un 1% fue consumido por el sector comercial y otro 3% por el sector vehicular (GNV), aún cuando las distribuidoras del gas natural por redes

<sup>96</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit.

constituyen uno de los más importantes usuarios en la actualidad. En promedio, el volumen consumido internamente constituye sólo un 0.77% de lo que se destina a la exportación.

En febrero de 2005, mientras se destinaron 3.95 millones de metros cúbicos diarios al mercado de consumo interno, 25.87 MMm<sup>3</sup>/diarios se dirigirían a los mercados de Brasil y Argentina. El volumen destinado al consumo interno constituyó, de esta manera, un 15.27% respecto del exportado.

A pesar de la extensa red de gasoductos con que cuenta Bolivia, la cual alcanza los 3707 km., existen zonas infraestructuralmente aisladas, tanto de la red de gasoductos como del Sistema Interconectado Nacional, como se ha visto antes. Un informe de la OLADE desarrolla con claridad la forma en que fue expandiéndose la red y uniendo a los más importantes centros urbanos del país<sup>97</sup>.

La comercialización del gas natural a nivel interno, se inició en 1974, en la ciudad de Sucre, ante la necesidad de abastecer a la planta termoeléctrica de la Empresa Nacional de Electricidad y a la fábrica de cemento. En 1981 comenzó la provisión de gas natural por redes en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, y en 1984 en Cochabamba y La Paz. En 1989, se inició el abastecimiento del sector industrial de Tarija, y en 1990, del minero-metalúrgico de Oruro y Potosí.

El siguiente mapa obtenido de la Superintendencia de Hidrocarburos da acabada cuenta del desarrollo infraestructural existente y muestra con claridad que a pesar del importante desarrollo de la red de gasoductos, el centro norte del país se encuentra totalmente aislado de la misma, mientras que los ductos básicamente conectan a los centros dinámicos del país. Sin embargo, es importante recordar también que la calidad y amplitud de la cobertura de los servicios públicos se ha deteriorado y disminuido más notablemente en los centros urbanos que en las áreas rurales, debido al rápido crecimiento experimentado por las mismas.

En los centros urbanos la distribución de gas natural por redes abastece al sector de generación eléctrica, al industrial, comercial, residencial y vehicular. Como comentaba anteriormente, la distribución del gas natural por redes fue desintegrada horizontalmente delegándose este servicio a la responsabilidad de cinco empresas: EMCOGAS, SERGAS, EMDIGAS, EMTAGAS e YPFB. De esta forma cuatro de las más importantes ciudades cuentan con un servicio privado de distribución del gas natural por redes: Cochabamba (EMCOGAS), Santa Cruz (SERGAS), Sucre (EMDIGAS) y Tarija (EMTAGAS), mientras que Oruro, Potosí, La Paz y El Alto son aún abastecidas por YPFB, aunque ya existen proyectos para licitar este servicio.

Los datos de la Superintendencia de Hidrocarburos respecto al número de usuarios por empresa distribuidora de gas natural nos indican que en el año 2004 las cinco empresas reunían un total de 53121 usuarios. El crecimiento del número de usuarios fue muy gradual de 1998 a 2002, momento en que el área de injerencia de YPFB que incluye, como indicaba antes La Paz, El Alto, Potosí y Oruro, experimenta un notable incremento, posiblemente debido al crecimiento de la población en las dos primeras ciudades.

---

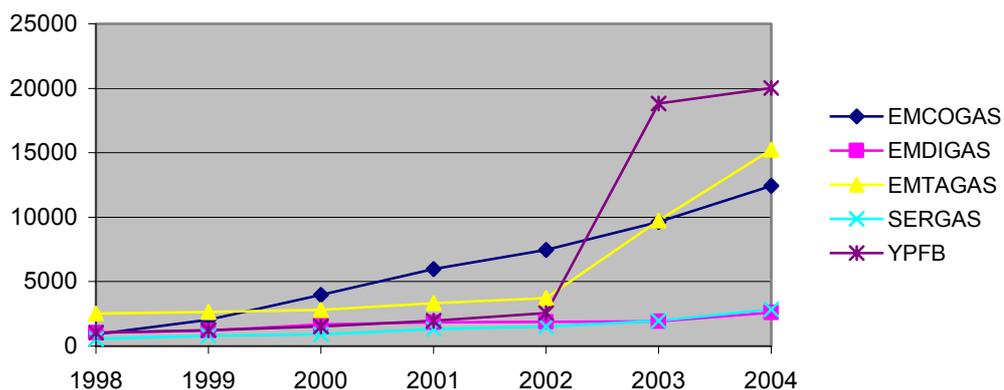
<sup>97</sup> OLADE (2004), Op. cit. Pág. 258.

Mapa 2



El siguiente gráfico da cuenta de estas variaciones:

Gráfico 9. Variación del número de usuarios por empresa, período 1998-2004



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Hidrocarburos, 2004.

La Ley N° 1689 de Hidrocarburos, aún vigente, establece en su artículo 11 que las actividades de transporte de petróleo y de distribución de gas natural por redes tienen carácter de utilidad pública y están bajo la protección del Estado, para lo cual se crea el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) por Ley N° 1600, del 28 de octubre de 1994, así como la Superintendencia de Hidrocarburos como ente regulador<sup>98</sup>.

En un informe elaborado en 1998, Humberto Campodónico realizó un análisis de las legislaciones regulatorias vigentes en América Latina, para lo cual estableció una distinción entre las fases de producción y las de transporte y distribución. Allí indicó que, en Bolivia, mientras la producción del gas natural es considerada de interés general y es, por lo tanto, determinada por el juego de las fuerzas del mercado, el transporte y la distribución de hidrocarburos son consideradas actividades de servicio público que, como tales, deben ser sujeto de regulación por parte del Estado. También observaba que las legislaciones estudiadas en su trabajo no incorporaban criterios de equidad social y de participación de los usuarios<sup>99</sup>.

Las leyes bolivianas, por ejemplo, no permiten la realización de subsidios cruzados, ni siquiera con base en necesidades concretas de áreas geográficas altamente deficitarias.

El proyecto de Ley de Hidrocarburos, al cual se le ha dado en el mes de marzo de 2005 media sanción en la Cámara de Diputados, define en su artículo 14 a "las actividades de transporte, refinación, almacenaje, comercialización, la distribución del Gas Natural por Redes, el suministro y la distribución de los productos refinados de petróleo y de Plantas de Proceso en el Mercado Interno (como) Servicios Públicos, que deben ser prestados en forma regular y continua para satisfacer las necesidades energéticas de la población y de la industria orientada al desarrollo del país"<sup>100</sup>.

Por otra parte se destaca el incremento gradual del consumo de gas natural destinado al transporte (GNV), que en el 2003 constituía el 3% del consumo interno total de gas natural, como indiqué con anterioridad. Entre 1998 y 2004, experimentó un crecimiento de casi un 30%<sup>101</sup>.

Recientemente, el gobierno ha establecido el marco normativo y los procedimientos para implementar un Plan Nacional de Conversión de Vehículos a Gas Natural. Este Plan se insertaría en un esfuerzo del gobierno por transformar la matriz energética de forma tal de reducir el consumo de combustibles líquidos derivados del petróleo, que Bolivia actualmente importa, y sustituirlos por gas natural.

Para la implementación del Plan se constituiría un Comité Nacional de Gas Natural Vehicular constituida por las empresas que forma parte de la cadena del GNV, que trabajará junto al Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

---

<sup>98</sup> Paralelamente sería también creada la Superintendencia de Electricidad, conforme a la Ley N° 1600 del Sistema de Regulación Sectorial y a la Ley N° 1604 de Electricidad, del 21 de diciembre de 1994.

<sup>99</sup> Campodónico, Humberto. Op. cit (1998). Págs. 26 y 27.

<sup>100</sup> Obtenido de la página web de la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.bo/>

<sup>101</sup> Superintendencia de Hidrocarburos.

El objetivo es convertir 155000 vehículos (8500 en La Paz y 7000 en Santa Cruz) en un período de 18 meses, ciudades en las que además se espera que se incremente significativamente el parque vehicular, con un consiguiente aumento en el consumo de GNV que se prevé podría llegar a 18.4MMPCD.

## 5. La defensa del gas como consigna nacional: la acción de los movimientos sociales

En los meses de septiembre y octubre de 2003 tuvieron lugar importantes manifestaciones sociales que plantearon un conjunto de reclamos cristalizados en la demanda general de protección del gas natural como recurso estratégico nacional.

A la misma se sumaron otras consignas vinculadas a la anterior y que, en mayor o menor medida, lograron aunar la acción de los distintos movimientos sociales. Entre las mismas puede destacarse el reclamo por la reestructuración de la propiedad de la tierra, la oposición a la continuidad de la política de erradicación de los cultivos de coca, el rechazo a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, como manifestaciones de una demanda general de defensa de la soberanía nacional. Considero importante destacar que, a pesar del énfasis de este trabajo en la política gasífera, los fenómenos a los que hacen referencia las consignas anteriores no son vistos como hechos o realidades sociopolíticas independientes, sino que por el contrario se encuentran estrechamente entrelazadas.

Puede observarse que los movimientos sociales que en su conjunto han conformado un cuerpo de características heterogéneas han logrado, por una parte, trascender las particularidades de la realidad desde la que se ha gestado su formación particular a través de la formulación de consignas generales y nacionales y, por otra parte, identificar una serie de reclamos comunes que permitieron vincular su accionar.

Aquí radica la importancia de los reclamos relacionados al gas natural. Si se toman desde una perspectiva amplia se observa lo que podría considerarse como una demanda por la reapropiación del espacio socio-político y territorial en el que conviven todas estas fuerzas.

La *reapropiación del espacio socio-político* está relacionada a la superación de la situación de marginación o exclusión de una porción mayoritaria de la población en términos de representación política y posibilidades de participación que no es ajena, por otra parte, a la gran polarización económica existente y a la ausencia de un proyecto de desarrollo que contemple y abarque las diversas realidades de una sociedad de características multiculturales y multiétnicas.

Respecto de la forma en que es vista la reapropiación de ese espacio, el Manifiesto al Pueblo Boliviano de la Coordinadora Nacional de Recuperación y Defensa del Gas, emitido el 04 de octubre de 2003, declara que “*la gente sencilla y trabajadora* ha empezado a escribir, diseñar y construir una nueva democracia, la participativa, la de las organizaciones de multitudes con dirección colectiva y horizontal, donde las decisiones sean tomadas por todos, sin que caudillos o partidos políticos nos den permiso para hacerlo”<sup>102</sup>.

El espacio político desde el cual se propone avanzar en esa dirección es la Asamblea Constituyente, “una Asamblea desde abajo, entre todos los excluidos, ignorados y despreciados, sin la intermediación partidaria”<sup>103</sup>. Estas manifestaciones destacan

---

<sup>102</sup> El subrayado es mío.

<sup>103</sup> Manifiesto del Pueblo Boliviano, de la Coordinadora Nacional de Recuperación y Defensa del Gas. Cochabamba, 4 de octubre de 2003.

ulteriormente un plano de reivindicación de formas tradicionales de autogobierno de raigambre indígena.

La reapropiación del espacio socio-político también está vinculada a asumir una responsabilidad directa por las decisiones que afecten al conjunto de la población, es decir, evitando cualquier injerencia externa o intermediación en este proceso, de forma tal que la articulación de elementos nacionales y democráticos manifestada se expresa también en un fuerte sentimiento antiimperialista; en particular, a través de las interpelaciones a las acciones de los Estados Unidos en temas de política interna, tales como la lucha contra el narcotráfico<sup>104</sup>.

La *apropiación del espacio territorial* está relacionada a factores muy diversos: la protección de los recursos naturales estratégicos para el desarrollo futuro del país, una utilización que permita el desarrollo sostenible, es decir, “el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras”, como lo indica la Ley N° 1333 de Medioambiente, o en otros términos el uso intergeneracional e intertemporal de los recursos<sup>105</sup>. Detrás de la demanda por la preservación de los espacios naturales y de la biodiversidad, en tanto son vistos como medios de vida y recursos colectivos, se encuentra el reclamo por la reestructuración de la propiedad de la tierra.

Ambas facetas del proceso apelan a la defensa de la **soberanía** y la dignidad nacionales, vistas como el camino para la preservación de la existencia misma de la Nación boliviana.

Sin embargo, el concepto de soberanía nacional ya no se toma en su sentido weberiano, sino que se lo reivindica como la *recuperación de lo propio*, el ejercicio de una responsabilidad directa por la toma de decisiones que afectan al conjunto de la comunidad, un proceso de acumulación de la memoria histórica alternativo<sup>106</sup> y la construcción colectiva de un nuevo esquema de distribución del excedente económico.

Los procesos anteriormente descriptos ya no son planteados desde una identidad basada en la centralidad económica de un determinado sector, tal como fue el caso de la identidad del sindicalismo minero, sino desde un criterio mayoritario, es decir de la porción de la población representada o involucrada en una línea de acción de tales características.

También es preciso entender, a raíz de la heterogeneidad de los movimientos sociales, desde qué lugar cada actor social realiza estas reivindicaciones, entender su *concreta*

---

<sup>104</sup> Es así como el Manifiesto del Estado Mayor del Pueblo Boliviano declara “la movilización y masificación del bloqueo en todo el territorio nacional, tanto en el campo como en las ciudades, contra el gobierno y la embajada norteamericana (...) cansados de tolerar una política de traición a la Patria que pretende enajenar nuestro Gas por Chile para los Estados Unidos y convertir a nuestra Patria en colonia yanqui a través del ALCA”. 19 de enero de 2003.

<sup>105</sup> Porto, Aberto et al. (2003). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Univ. Nacional de La Plata, mencionado en .Lahoud, Gustavo. Op. cit. Pág. 11.

<sup>106</sup> Hipotéticamente, puede plantearse que este proceso incluye como un aspecto la acumulación de la memoria histórica del movimiento social boliviano. Prada Alcoreza, Raúl (2003) *Perfiles del movimiento social contemporáneo. El conflicto social y político en Bolivia*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 12, Septiembre-Diciembre 2003. Pág. 38.

*realidad circunstanciada* y, asimismo, la perspectiva histórica desde la cual plantean una síntesis entre la recuperación del pasado y las propuestas a futuro.

Es importante, entonces, preguntarnos cuál es la relevancia de las consignas relacionadas a la cuestión energética en la actual coyuntura histórica y qué elementos incluye la misma, a fin de entender posteriormente en qué medida la definición de la política hidrocarburífera constituye un tema de dimensiones y repercusiones nacionales y, a su vez, comprenderla como manifestación de la vulnerabilidad estructural de Bolivia generada a raíz del bajo grado de integración o cohesión interna.

Raúl Prada Alcoreza<sup>107</sup> observa que la consigna de la defensa del gas resultó ser, no solamente una consigna unificadora sino también nacional, que sintetiza varios planos de las luchas sociales: la resistencia a la continuidad en la implementación de las políticas de ajuste estructural, la demanda de recuperación de la soberanía nacional teniendo en cuenta el modelo de inserción en el sistema económico-financiero internacional seguido y la configuración de poder existente; la demanda por la recuperación de los recursos naturales y la lucha por la redistribución de la renta generada por los mismos; las reivindicaciones campesinas e indígenas; la demanda de una distribución social del excedente económico, entre otras.

El mismo autor sostiene que además “no sólo se trata de una consigna nacional, sino de una consigna que replantea popularmente el concepto de nación. Quizá sea ésta la razón por la que la defensa del gas está casada con la consigna popular de la Asamblea Constituyente”<sup>108</sup>.

El 05 de septiembre de 2003 fue establecida la Coordinadora Nacional de Recuperación y Defensa del Gas, órgano pensado como instrumento para continuar la tarea de creación de espacios de deliberación, “donde el protagonista de la organización, movilización y propuestas sea el pueblo boliviano”. En uno de sus primeros manifiestos realiza un llamado a todos los sectores, partidos políticos y líderes de movimientos sociales a establecer el reencauzamiento de la *unidad* en torno al tema del gas<sup>109</sup>.

A través de esta síntesis de la situación interna apunto a mostrar brevemente las percepciones en las que se fundamentaron las manifestaciones populares realizadas en torno a la cuestión del gas boliviano.

La primera de ellas se refiere a la importancia de las políticas de capitalización y privatización de las empresas públicas nacionales, que teóricamente apuntaban a la promoción de la inversión privada y a la mejora de la eficiencia productiva y financiera de las actividades antes administradas por el Estado, en el proceso de enajenación de los recursos estratégicos bolivianos.

---

<sup>107</sup> Prada Alcoreza, Raúl. Op. cit. Pág. 37.

<sup>108</sup> Ibidem. Pág. 37

<sup>109</sup> A su vez, el Estado Mayor del Pueblo ya había emitido una serie de resoluciones el 16 de febrero de 2003 entre las cuales se incluía la realización mediante una ley de la República de una consulta popular sobre los temas de exportación de gas a Estados Unidos, la capitalización de las empresas públicas y la participación de Bolivia en el ALCA. Convocaban, asimismo, al pueblo boliviano, organizaciones sociales y sindicales de todo el país a un encuentro social para analizar temas del gas, capitalización, tierra y territorio, presupuesto e incremento general de salarios.

La segunda percepción indica que la modificación del marco jurídico que posibilitó dicho proceso, se produjo a espaldas del pueblo boliviano y demuestra la existencia de una asociación entre las empresas transnacionales y el sector gobernante.

La tercera tiene que ver con el sentimiento general de que la sociedad se ha visto afectada por dicho proceso, al no existir ningún criterio de distribución social del excedente económico, lo que además ha sido acompañado por la considerable merma en el nivel de gasto social público.

Es importante dar cuenta del proceso de revisión crítica de un pasado que ha contribuido de diferentes formas a profundizar los clivajes existentes en una sociedad de características multiculturales y multiétnicas, y que en la actualidad se manifiesta en el aparente proceso de fragmentación interna que está experimentando el país, tanto a nivel social, político como territorial.

El proceso de reestructuración de la economía boliviana, a pesar de sus objetivos declarados, tuvo en los hechos un efecto de profundización de la dualidad de la estructura social, lo que terminó reactivando identidades históricamente constituidas. De esta forma podría pensarse que la consigna de protección y reapropiación soberana de los recursos naturales estratégicos para el desarrollo del país que pareció inicialmente articular la acción de un conjunto heterogéneo de grupos sociales, posteriormente se inserta y es afectada por una situación de disgregación o fragmentación interna debido a las dispares expectativas manifestadas en relación a este reclamo, que condujeron en última instancia a posturas maximalistas.

A fines de 2004, se evidencia una complejización de este ya difícil escenario cuando la acción de los distintos movimientos sociales se cruza con la de los sectores empresariales de Santa Cruz y Tarija y con reclamos autonomistas surgidos en los departamentos productores a través del accionar de los Comités Cívicos, los cuales claramente han establecido una vinculación estratégica con las empresas petroleras y con las cúpulas gerenciales relacionadas a las mismas.

“Allá donde se ejercita el poder corporativo o militar, la efectiva consolidación del poder contrarrestante, no la difusión y competencia entre muchas organizaciones enfrentadas constituye un requisito absolutamente esencial”<sup>110</sup>. Considero relevante que en el contexto delineado anteriormente nos planteemos la pertinencia de este argumento para el análisis de las implicancias de una situación de disgregación social en términos de las perspectivas de construcción de una alternativa política, que requiere de un proceso de unidad o integración nacional en un marco de fuerte heterogeneidad y desigualdad de fuerzas.

En esta compleja situación, el gobierno de Carlos Mesa ha manifestado un viraje hacia posiciones centristas y crecientemente conservadoras que se han expresado en el compromiso del gobierno con el Fondo Monetario Internacional y con las empresas petroleras.

Desde el inicio de su presidencia Mesa ha debido gobernar en un difícil contexto social y político en el que ha debido enfrentarse o anteponerse a las acciones de movimientos sociales, grupos empresariales y sectores dirigenciales del interior del país.

---

<sup>110</sup> Galbraith, John Kenneth, en Seitz; Mirka (2004) Op. Cit. Pág. 2.

Puede verse de esta manera que algunos sectores sociales han expresado posturas claramente maximalistas en relación a la reorganización del estado boliviano y a la política hidrocarburífera que el mismo debería sustentar, mientras que distintos grupos empresariales, en especial aquellos organizados bajo la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz, la cual se encuentra vinculada estratégicamente con la Cámara Boliviana de Hidrocarburos, articulan su accionar con los sectores dirigentes y empresariales del Oriente boliviano (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) que sustentan reclamos autonomistas.

La forma de acción de estos disímiles grupos sociales y económicos se ha realizado por fuera de los canales de la institucionalidad estatal, a través de bloqueos, paros, y movilizaciones, elemento que ha puesto la gestión de Mesa en una situación de gran debilidad y ha hecho peligrar su continuidad al bloquear su efectiva capacidad de ejercicio del gobierno. Como resultado de esta situación, en el transcurso del año, el presidente ha accedido, ante la presión de las protestas, a tomar una serie de medidas como por ejemplo la derogación del DS 27959, que dictaminaba el alza de combustibles, la realización de un referéndum sobre las autonomías regionales, la elección de los prefectos por voto directo y, en el mes de enero, la revocación del contrato de la empresa francesa Suez-Lyonnaise des Eaux, que proveía de los servicios de agua y alcantarillado a las ciudades de La Paz y El Alto, a través de la subsidiaria Aguas del Illimani S.A.

Aún luego de haber tomado estas medidas la conflictividad no disminuyó y los sectores empresarios de Santa Cruz y Tarija capitalizaron la explosiva situación interna vinculando estratégicamente la protección y promoción de sus intereses sectoriales con las demandas autonomistas, profundizando así la percepción de que estaba teniendo lugar un proceso de disgregación interna; en palabras de Mark Falcoff, que "Bolivia estaba viviendo sus últimos días" y que se encontraba "camino al suicidio"<sup>111</sup>.

Por otra parte, considero importante no confundir las aspiraciones autonomistas de los sectores económicos del Oriente boliviano con los de las comunidades aymaras del Altiplano. En el primer caso, el reclamo está relacionado al creciente peso del empresariado cruceño y la puja de poder interno por lograr una mayor gravitación en la política nacional, al debate pendiente sobre la revisión del régimen de propiedad de la tierra, el cual seguramente será planteado en el marco de la Asamblea Constituyente, si ésta tiene lugar; y, por último, a la discusión sobre quiénes serán los beneficiarios del nuevo régimen tributario al que estarán sujetas las empresas petroleras.

Por su parte, el reclamo autonomista de las comunidades originarias del Altiplano y la aspiración de fundar una nación indígena, sostenida reiteradamente por Felipe Quispe, está vinculado a las luchas históricas llevadas adelante frente a un Estado que no ha atendido las necesidades más acuciantes de la población indígena y que, en palabras de

---

<sup>111</sup> Mark Falcoff se desempeña en el American Enterprise Institute (AEI) y escribió el artículo "*¿Los últimos días de Bolivia?*", para el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, 8 de junio de 2004. [www.cadal.org](http://www.cadal.org).

García Linera y Stefanoni<sup>112</sup>, ha institucionalizado el racismo, en un país donde el 25% de la población mayor de 15 años se autoidentifica como aymara<sup>113</sup>.

“La alternativa que hoy enfrenta el presidente boliviano es, por un lado, que el movimiento social – apoyado en los resultados del referéndum del 18 de julio de 2004 – le exige, como medida central de su programa, la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos: por otro, que los sectores de la elite del Oriente boliviano (...), los organismos crediticios internacionales (FMI, Banco Mundial) y la embajada estadounidense se oponen decididamente a cualquier medida que vulnere la propiedad de las empresas transnacionales”<sup>114</sup>.

La dura oposición de amplios sectores de la población ha generado, desde el comienzo de la presidencia de Carlos Mesa, situaciones de inmovilidad y bloqueo que han prácticamente jaqueado la capacidad de acción del gobierno, lo cual desencadenó en última instancia la presentación de renuncia del presidente. Al margen del componente de estrategia política que pueda haber tenido esta medida, ante la necesidad de generar apoyo entre los sectores conservadores de la población y la clase media, es importante plantearnos cómo deberían repensarse colectivamente, al interior de Bolivia, las condiciones mínimas de gobernabilidad política.

### **Prioridades de la agenda política: el referéndum, la aprobación de la nueva ley de hidrocarburos y la revisión de los contratos de riesgo compartido**

El presidente Carlos Mesa que accede a la primera magistratura luego de la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada como consecuencia de la crisis política de octubre de 2003, estableció su agenda de prioridades en base a las principales demandas planteadas por los movimientos sociales. De esta forma, se estableció la necesidad de realizar un referéndum referido a la recuperación y explotación del gas natural boliviano, la revisión de la legislación hidrocarburífera y la realización de una Asamblea Constituyente.

Luego de haber atendido al reclamo referido a la convocatoria a un referéndum en el que los ciudadanos bolivianos pudieran expresar su postura respecto a la política energética, la exportación de las reservas de gas natural y la reforma del marco normativo, se produjo un viraje en la orientación del gobierno: de su actitud inicial impulsada posiblemente por la necesidad de generar un consenso mínimo entre las distintas fuerzas políticas y sociales, a una posición de continuidad respecto de la política del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. No debemos olvidar que Carlos Mesa accede a la presidencia luego de haber sido electo como vicepresidente en la fórmula presentada por el Movimiento Nacionalista

---

<sup>112</sup> García Linera, Álvaro y Stefanoni, Pablo. *Refundar la República en Bolivia*. Le Monde Diplomatique. Agosto 2004.

<sup>113</sup> Tal vez el punto más álgido de estos reclamos se haya producido en junio de 2004 con la muerte del alcalde de Ayo Ayo, también de origen aymara, el cual había sido objeto de acusaciones de corrupción y mal manejo de los recursos públicos. Paralelamente, en varias comunidades del Altiplano, se había desplazado a las autoridades estatales y se las había reemplazado por formas de autogobierno indígena.

<sup>114</sup> Chávez, Walter. *Crisis y pujos secesionistas en Bolivia*. Le Monde Diplomatique. Febrero 2005. Pág. 10.

Revolucionario y que apoyó en su momento el programa privatizador de Gonzalo Sánchez de Lozada.

A partir de esta agenda quisiera describir, cuanto menos brevemente, dos hechos que considero de gran relevancia en lo que se refiere al sector y las futuras políticas energéticas en Bolivia. Me estoy refiriendo a la realización del referéndum del 18 de julio de 2004 y la discusión y aprobación parcial de la nueva ley de hidrocarburos.

La discusión de los 78 contratos de riesgo compartido que YPF suscribió con las empresas petroleras aún es muy reciente, pero constituye ciertamente una de las prioridades a tratar. El argumento fundamental que esgrimen quienes sostienen la necesidad de revisión y revocatoria de los contratos es que los mismos fueron dispuestos por decreto supremo del Poder Ejecutivo, no contando con la aprobación de Congreso Nacional, situación que determinaría su ilegalidad y, por lo tanto, constituiría causante de revocatoria.

### **Las implicancias del referéndum en la política gasífera boliviana**

El referéndum tuvo lugar a partir de la aprobación del decreto supremo DS 27449 del 13 de abril de 2004. En el texto del mismo, el presidente Carlos Mesa sostiene que los hechos acontecidos en octubre en 2003, que fueron conocidos posteriormente como “guerra del gas” habían motivado la decisión del gobierno de realizar un referéndum sobre la política energética del país.

El 13 de abril de 2004, el Poder Ejecutivo emite el Decreto Supremo 27449 por el cual se establece el marco para la realización de un referéndum sobre la política energética del país, considerando los hechos ocurridos en 2003 y el reconocimiento de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos en la Constitución Política del Estado y en el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Bolivia.

El 19 de mayo el presidente Carlos Mesa anunció, a través de un mensaje a la nación, las cinco preguntas del referéndum nacional, tal como se enumeran a continuación:

1. ¿Está Ud. de acuerdo con la abrogación de la Ley N° 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?
2. ¿Está Ud. de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos a boca de pozo para el Estado boliviano?
3. ¿Está Ud. de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de bolivianos y bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?
4. ¿Está Ud. de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al Océano Pacífico?
5. ¿Está Ud. de acuerdo en que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que:
  - cubra el consumo de gas de las bolivianas y bolivianos

- ❑ fomente la industrialización del gas en territorio nacional
- ❑ cobre impuestos y/o regalías llegando al 50% del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país
- ❑ destine los recursos de industrialización y exportación del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?

Distintas organizaciones sociales, entre ellas la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE) manifestó su rechazo a las preguntas anteriores. El Movimiento al Socialismo apoyó las primeras tres preguntas, bajo el supuesto de un resultado favorable conduciría a una nacionalización del petróleo y del gas en Bolivia.

En el V Foro Económico de Cainco se refirió al referéndum, aclarando que el gobierno respetaría los contratos firmados con las empresas petroleras y que no se apoyaría la nacionalización con confiscación. “El Sí quiere decir nacionalización, el Sí quiere decir recuperar la propiedad de los hidrocarburos a boca de pozo, y ese es su límite”<sup>115</sup>. En esta ocasión el director del Banco Interamericano de Desarrollo, los representantes del Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento y el presidente de Brasil, a los que se sumaron las federaciones de empresarios privados de Santa Cruz y Tarija, la Comisión Boliviana de Hidrocarburos, entre otros, manifestaron su respaldo al referéndum<sup>116</sup>.

El 18 de julio tuvieron lugar los comicios, cuyos resultados a nivel nacional se resumen en el gráfico siguiente. De un total de 4461198 inscriptos habilitados a nivel nacional se computaron 2678518 votos, lo que demuestra el bajo nivel de participación que sólo alcanzó al 60.06% de la población. También es importante sumar a estos datos el elevado porcentaje de votos en blanco y nulos que variaron de acuerdo a la pregunta, pero que alcanzaron en promedio un 24.85% del total, siendo más marcado en el caso de las últimas dos preguntas. En la pregunta número 5, la respuesta positiva no alcanzaría al 25% de la población<sup>117</sup>.

La opción del Sí fue mayoritaria en todas las preguntas, con la excepción de Potosí, departamento en el cual el NO se impuso en las preguntas 4 y 5, como se muestra en el cuadro<sup>118</sup>.

---

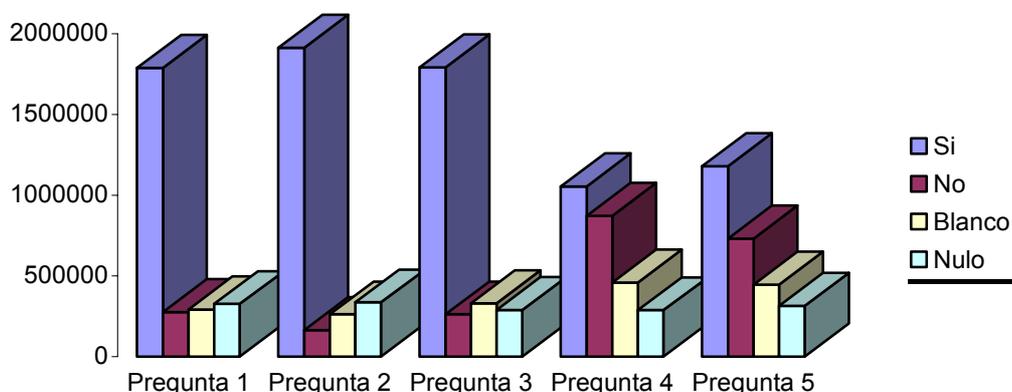
<sup>115</sup> Dalence, Antonio. “El presidente aclara que el Sí no quiere decir nacionalización”, La Razón, 10 de julio de 2004.

<sup>116</sup> Soliz Rada, Andrés. “Referéndum para REPSOL”, 23 de julio de 2004. [www.bolpress.com](http://www.bolpress.com).

<sup>117</sup> El Diario, “Cómputos parciales de las urnas al referéndum”, La Paz, 20 y 21 de julio de 2004.

<sup>118</sup> Datos de la Corte Nacional Electoral, en [www.cne.gov.bo](http://www.cne.gov.bo).

Gráfico 10. Resultados del Referendum correspondiente al 18 de Julio de 2004



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Corte Nacional Electoral.<sup>119</sup>

En la primera pregunta, el Sí obtuvo un 66% de los votos sobre un total de 2678518, frente a un NO del 10%. En la pregunta 2, de 2670131, el 71.66% de los votos fueron positivos y sólo el 6% de los votantes se manifestaron por el NO. La pregunta 3 registra un total de votos de 2670283, sobre el cual el 67% fue por el SI y el 9.75% por el NO. En las preguntas 4 y 5, los porcentajes demuestran una variación notable. En el primer caso, de un total de 2670106 votos, sólo el 39% votó por el SI, mientras el 32% del padrón electoral se expresó por el NO. En la última pregunta, el 44% del total de votos fue positivo y el 27%, negativo, de un total de 2669264 votos.

Las posturas respecto a la recuperación de la propiedad de los recursos hidrocarburíferos se encuentran claramente polarizadas, razón por la cual se hace necesario hacer algunas aclaraciones sobre la incidencia de los resultados del referéndum en este punto.

Unos meses antes de la realización del referéndum, el 31 de enero el presidente Mesa aprobó el Decreto Supremo 27342, con el cual se dejó sin efecto el paradigmático DS 24806 aprobado por Gonzalo Sánchez de Lozada, que permitió la transferencia de la propiedad de los hidrocarburos a boca de pozo a las empresas privadas que actuaban como operadoras. El mismo había sido emitido el 4 de agosto de 1997, dos días antes de que finalizara su mandato como presidente. Esta medida no logró cerrar la discusión que enfrenta demandas que van desde la nacionalización total del gas natural a reclamos por una mayor seguridad jurídica y garantías al derecho de propiedad de las empresas transnacionales.

<sup>119</sup> Corte Nacional Electoral, Resultados Nacionales del Referéndum 2004, en [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/marcos.aspx?var1=subizquierdaTot&var2=referendum04/indexresultados](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/marcos.aspx?var1=subizquierdaTot&var2=referendum04/indexresultados).

Sin embargo, existe un aspecto generalmente soslayado en los análisis sobre la política energética boliviana, que refuta las expectativas del Movimiento al Socialismo y otros grupos sociales que consideraban que una respuesta positiva a las primeras tres preguntas del referéndum permitiría el comienzo de un proceso de nacionalización. La derogación del DS 24806 no tiene carácter retroactivo, por lo cual los beneficios de la medida solamente serán evidentes en los futuros contratos, mientras que los contratos de riesgo compartido suscriptos desde 1996, no se verán afectados por la misma durante su período de vigencia de 40 años.

Andrés Soliz Rada explica con claridad las implicancias reales en el corto plazo de la primera pregunta que, como se ha indicado, hace referencia a la abrogación de la Ley N° 1689 de Hidrocarburos. La abrogación de dicha legislación, en efecto, no será posible hasta tanto el Congreso Nacional no apruebe una nueva ley que la sustituya, proceso de duración indefinida debido a la falta de consenso interno actualmente imperante. De esta forma el gobierno ha podido dar continuidad a su política energética bajo el marco de la Ley aprobada durante la presidencia de Sánchez de Lozada, situación que se ha manifestado claramente a través de los compromisos tomados con Argentina para aumentar el volumen de exportaciones.

Por último, considero importante mencionar que ninguna de las preguntas del referéndum plantea la posibilidad de una alternativa de nacionalización de los hidrocarburos ni de su industrialización en territorio boliviano. En este sentido, la quinta pregunta del referéndum está centrada en la posibilidad de exportar gas y petróleo, es decir, en dar continuidad a la política llevada adelante desde la capitalización de YPF, más que en las condiciones allí planteadas para el desarrollo de esta política.

### **Los debates sobre la nueva ley de hidrocarburos**

La discusión sobre la nueva Ley de Hidrocarburos ha puesto de manifiesto, en definitiva, el enfrentamiento entre las medidas destinadas a garantizar la seguridad jurídica del Estado boliviano y, a partir de allí, la seguridad social de la población, frente a aquellas que buscan fortalecer la seguridad jurídica de los inversores privados<sup>120</sup>.

Algunos de los puntos que marcan las importantes diferencias de carácter y naturaleza de estos dos proyectos consisten en:

- la forma de reconstituir la empresa estatal YPF. Como indica Andrés Soliz Rada, el gobierno propone que la nueva empresa estatal se constituya como una Sociedad Anónima Mixta (tales como Andina SAM y Chaco SAM) regida por el Código de Comercio en el inciso 3 del artículo 428<sup>121</sup>, mientras que en el proyecto de la Cámara de Diputados se plantea una recuperación de la empresa estatal y una revisión de los 78 contratos de riesgo compartido suscriptos sin ninguna participación del Congreso Nacional hasta el momento.

---

<sup>120</sup> Mensaje a la Nación de Morales, Evo. MAS-IPSP (S/F)

<sup>121</sup> Decreto DS 24408 del 14 de noviembre de 1996, que autoriza la formación de Empresa Petrolera Andina Sociedad de Economía Mixta (EPAN S.A.M.)

- ❑ como consecuencia de lo anterior, se discute también la forma en que se administrarán las acciones de los bolivianos que pasarían nuevamente a la órbita del Estado.
- ❑ La eventual reconstitución de YPF como una sociedad anónima mixta favorecería la continuidad del esquema de asociación público-privada en la administración de estos activos vigente hasta el momento. Con esto hago referencia a la gestión de administradoras de fondos de pensión privadas de origen foráneo que, al concentrar también el manejo de los fondos de capitalización individual, han logrado articular en la práctica una integración horizontal que en definitiva ha propiciado la transferencia de capital de los aportes previsionales de los trabajadores bolivianos al fondo de capitalización colectivo.
- ❑ la políticas proyectadas desde el Estado de apoyo e incentivo a la industrialización.
- ❑ los montos que se cobrarían a operadores privados en términos de regalías e impuestos. El tema que más discusión ha suscitado a partir del debate del proyecto de Ley en la Cámara de Diputados, ha sido el relacionado a los aspectos tributarios de la nueva legislación.

Por una parte, se han discutido los montos de los impuestos y las regalías que deberían cobrarse a las empresas. El MAS y gran parte de los movimientos sociales reclaman que se cobren regalías e impuestos por valor de 750 millones de dólares, es decir 550 millones más de lo que se abona en la actualidad. El proyecto de ley de Diputados aumenta el pago a un nivel ubicado en torno a los 600 millones, lo cual fue considerado por el gobierno como inaceptable y “confiscatorio”.

El segundo punto que está en discusión es si se cobrará un 50% de regalías o si la tributación se dividirá en un 18% de regalías y un 32% de otros impuestos, los cuales eventualmente podrán ser acreditables.

El artículo 52 del proyecto de ley de hidrocarburos que se está considerando actualmente en el Congreso se establece que todas las personas que realicen actividades de exploración o explotación de hidrocarburos serán gravadas con un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) del 32% que deberá aplicarse de manera directa sobre el 100% de los volúmenes de hidrocarburos medidos en su punto de fiscalización, en la primera etapa de comercialización. Este impuesto no admite acreditación ni deducción. La sumatoria de los impuestos no podrá ser inferior al 50% del valor de la producción de los Hidrocarburos.

Andrés Soliz Rada expresa con claridad que mientras el debate se encuentra centrado en cuestiones tributarias, se está soslayando uno de los aspectos más importantes de la cuestión, cuál será el mecanismo real de formación de precios.

Uno de los objetivos fundantes del proceso de reestructuración de la economía boliviana fue generar un nuevo esquema de distribución de ingresos basada en la libre determinación de los precios por las fuerzas del mercado. Esto se basa en el supuesto de que en mercados de competencia perfecta las mencionadas condiciones permitirán una distribución del excedente basada en criterios de eficiencia.

Sin embargo, en un sector económico de importancia estratégica para el desarrollo del país, que se encuentra ampliamente transnacionalizado y tiene una estructura oligopólica,

las empresas petroleras que tienen intereses en el país se constituirán en las formadoras de precios. Por lo tanto, es de suma importancia saber si el Estado participará haciendo uso de sus capacidades soberanas en la fijación de dichos precios.

Este problema tiene dos dimensiones: los precios internos y los precios de exportación. Por una parte, como ya señalé, los precios de los combustibles líquidos para el consumo interno se encuentran indexados a los precios internacionales, situación que ha restringido el acceso de los ciudadanos a dichos combustibles, siendo Bolivia un país productor de gas natural y petróleo.

Por otra parte, será necesario plantear a qué valores se exportará el gas natural, tanto a los países de la región como, eventualmente, a Estados Unidos y México. Bolivia ha exportado gas natural a precios inferiores a los del mercado interno, como es el caso del precio solidario al cual ha exportado gas a Argentina.

Otros puntos de importancia que constan en el proyecto legislativo que ya cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados son:

- ❑ La consideración del gas natural como un recurso estratégico para el desarrollo económico y social del país (art. 4).
- ❑ La recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano y la conversión obligatoria de los contratos de riesgo compartido (art. 5).
- ❑ La refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y la recuperación de la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos de las empresas capitalizadas, actualmente administradas por las Administradoras de Fondos de Pensión (art. 6).
- ❑ La prohibición de conferir la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo por medio de un contrato o concesión (art. 15).
- ❑ La abrogación de la Ley N° 1689 (art. 3)

## 6. La política gasífera boliviana frente a la integración sudamericana

El presente capítulo dedicado puntualmente a la política gasífera de Bolivia frente a la posible integración gasífera sudamericana tendrá por objetivo dar cuenta de la proyección externa que ha tenido la política gasífera boliviana, en particular desde la reestructuración del sector, en el sentido de la orientación claramente exportadora de los últimos años.

Me interesa, en este punto del trabajo, plantear algunas líneas de análisis y reflexiones sobre el sentido y significado de esta política a la luz de las condiciones internas expuestas en los dos últimos capítulos.

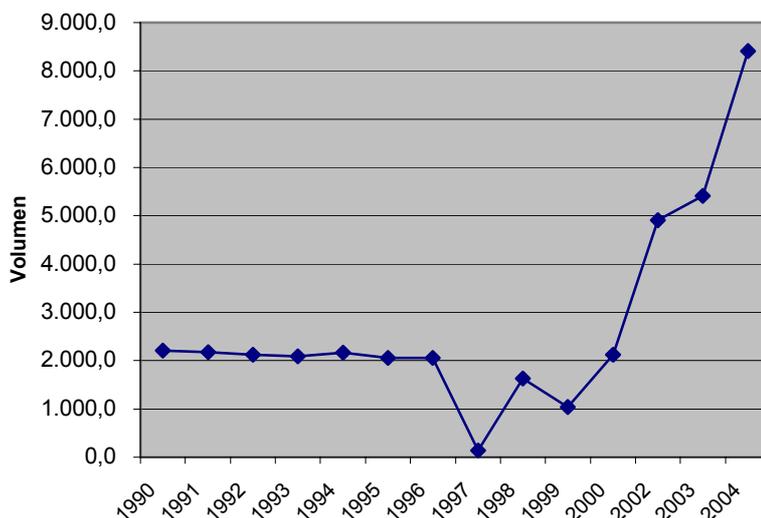
Retomando algunos de los planteos e interrogantes presentados en el primer capítulo, propongo reflexionar sobre los condicionantes, las limitaciones y, en última instancia, el sentido de un proceso de integración gasífera regional pensada en un contexto de bajo desarrollo e integración interno, en tanto objetivos fundamentales a los que debe apuntar la política nacional y a los que también debe estar ordenado un proceso de integración regional.

En función de estos planteos, propongo dividir este capítulo en dos partes principales. En la primera, describiré brevemente la política gasífera boliviana hacia la región, en particular las relaciones comerciales con Argentina y Brasil, y los proyectos futuros de ampliación de las exportaciones. En la segunda, realizaré una breve revisión de los principales proyectos de integración desarrollados en Sudamérica en los últimos años, teniendo en cuenta sus principales características y logros, así como los avances registrados hasta el momento.

### La política gasífera de Bolivia hacia la región

Bolivia fue uno de los pioneros en la exportación de gas natural en Sudamérica, al iniciar la comercialización a la Argentina en el año 1972. Desde entonces ha establecido relaciones comerciales con dos países: Argentina, que ha recibido flujos de gas natural de manera constante hasta el año 1999, reiniciándose en cantidades crecientes en 2002, y Brasil, con el que concretó uno de las más importantes obras de infraestructura de transporte de la región: el gasoducto Bolivia-Brasil. Podría decirse que la perspectiva de suministro del mercado brasileño en expansión fue el proyecto que más firmemente impulsó la transnacionalización del sector hidrocarburífero en Bolivia y el creciente volumen de inversiones en exploración, que permitió el crecimiento exponencial de las reservas a fines de la década del noventa.

**Gráfico 11. Exportaciones de gas natural, período 1990-2004, Bolivia, en MMm3**



Fuente: elaboración propia en base a datos de YPFB elaborados por el Banco Central de Bolivia.

### **Venta de gas natural a la argentina**

En los años setenta se inicia la construcción del gasoducto Argentina-Bolivia, que fue el primer gasoducto de interconexión binacional de América Latina. El mismo uniría los campos de producción de Santa Cruz de la Sierra con el mercado de la ciudad de Buenos Aires, partiendo del campo de gas de Colpa y terminando en Pocitos. En 1968 fue firmado el contrato de exportación de gas natural con el gobierno de la República Argentina, el cual entró en vigor en 1972 con una vigencia de veinte años.

La exportación se inició en 1972. El contrato dispuso la exportación de un volumen de cuatro millones de metros cúbicos diarios (4.2MMm3/d) que se incrementaron a 6MMm3/d en 1979.

William Torres Armas explica que la venta de gas natural fue crecientemente importante en la relación bilateral hasta prácticamente dominar el vínculo entre los dos países.

El mismo autor indica que en la segunda mitad de los años ochenta, luego de la crisis del estaño, el gas natural llegó a representar el 40% de las exportaciones bolivianas y el 47% de los ingresos del Tesoro General de la Nación en 1988. Argentina constituía entonces el único mercado para las exportaciones de gas natural<sup>122</sup>.

<sup>122</sup> Torres Armas, William. Op. cit. Pág. 322.

Ya en los años noventa, el peso de las exportaciones de hidrocarburos disminuyó con el incremento de las no tradicionales, pero fundamentalmente, por la reducción del precio del gas natural. De esta forma, aún cuando los volúmenes vendidos se mantuvieron constantes, la ostensible reducción de los precios dio lugar a que los ingresos totales disminuyeran.

La vigencia del contrato de exportación finalizó en 1992, pero las exportaciones continuaron hasta el 1999 en forma ininterrumpida, momento en que se pone en funcionamiento el gasoducto Bolivia-Brasil.

Los intercambios se reinician en pequeños volúmenes en 2002. Kozulj atribuye este reinicio de las exportaciones, no a problemas de abastecimiento interno o al agotamiento de las reservas de la cuenca del noroeste, sino a una estrategia interna de las empresas que operan a uno y otro lado de las fronteras para referenciar los precios internos en Argentina a los precios de importación.

Actualmente, los gobiernos de los dos países están considerando la construcción de otro gasoducto, el del Nordeste (GNE), ante las perspectivas de un significativo incremento de las exportaciones proyectado para los próximos años y que podría llegar a ser similar a los volúmenes previstos para Brasil. Las empresas Techint y Repsol manifestaron su interés en participar de dicho proyecto, pero la situación interna en Bolivia y la incertidumbre generado por el proceso de aprobación de la nueva ley de hidrocarburos ha dado lugar a que las empresas desestimen la realización de nuevas inversiones, tanto en nuevos proyectos como en exploración.

El aumento de las exportaciones a la Argentina ha generado importantes resquemores en Bolivia, dado que, ante los aparentes problemas de suministro de gas a Chile que ha tenido este país, existe la percepción de que el gas boliviano será en los hechos desviado a Chile, a través de una maniobra interna de las empresas que están operando actualmente en estos países, fundamentalmente Repsol y sus subsidiarias.

En abril de 2004, los dos gobiernos realizaron la Declaración Presidencial de Buenos Aires, en oportunidad de la visita de Carlos Mesa a la capital del país vecino. La misma abarca distintas cuestiones de la agenda bilateral y menciona puntualmente distintos aspectos relacionados a la problemática energética. En primer lugar, se refiere a la posibilidad de concretar un Acuerdo sobre Suministro de la Energía Eléctrica y al desarrollo energético en la zona fronteriza entre ambos países a través de estudios de factibilidad para la creación de una planta termoeléctrica y de otra planta para la separación de líquidos del gas natural, así como la construcción del Gasoducto del Nordeste Argentino, con una capacidad de transporte inicial de 20 millones de m<sup>3</sup>/día.

En esta declaración el presidente boliviano también se compromete a rehabilitar el ducto existente con el objeto de iniciar una exportación por seis meses de un volumen que podría llegar a los 4MMm<sup>3</sup>/d, a partir de mayo de 2004, renovable por cinco años, debido a supuesto déficit energético que experimentó la Argentina en dicho año. A pedido del presidente boliviano se acordó que el gas importado de Bolivia no podría ser destinado ni comercializado a terceros países, si bien esa es la percepción general sobre el destino del gas boliviano exportado en crecientes volúmenes al país vecino.

El 14 de octubre de 2004, los presidentes Carlos Mesa y Néstor Kirchner suscribieron un Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Integración Gasífera firmado por los gobiernos de Argentina y Bolivia el 16 de febrero de 1998. Este protocolo contempla dos documentos jurídicos suscriptos por ambas partes anteriormente: la Declaración Conjunta de la República Argentina y la República de Bolivia sobre Integración Energética del fecha 15 de diciembre de 2000 y la Carta de Intenciones firmada en la ciudad de Tarija en fecha 22 de julio de 2004, en la cual se establece que se acelerarán los análisis necesarios para facilitar la construcción y operación del Gasoducto del Noreste Argentino.

El objetivo de la construcción del Gasoducto del Nordeste Argentino manifestado en este documento consiste abastecimiento de los consumos de la República Argentina, entre ellos los correspondientes a las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Salta. También se establece la coordinación de una cooperación técnica por la cual el gobierno argentino pueda brindar asistencia al boliviano en sus objetivos de ampliación de las redes de distribución y conexiones domiciliarias de gas y de conversión del parque automotor a gas, con el objeto de transformar la matriz energética de Bolivia y hacerla menos dependiente de los combustibles líquidos derivados del petróleo, así como en el desarrollo de proyectos conjuntos de desarrollo de la infraestructura de transporte que vincule los campos productores en Bolivia con los consumidores en Argentina.

Las partes se comprometieron de esta forma a facilitar las operaciones de exportación e importación de gas natural y a no adoptar medidas que dificulten el cumplimiento de los contratos de compra-venta o otorgar tratos preferenciales. En el artículo 5 también se dispone la construcción de una planta de separación de líquidos de gas natural en una zona fronteriza entre ambos países.

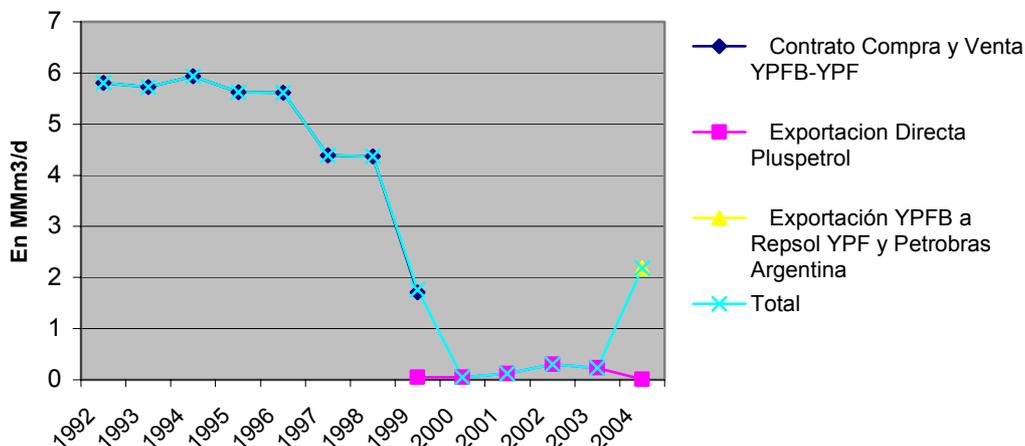
El artículo 7 hace referencia al mecanismo de fijación de precios, el cual será acordado entre los Ministerios de Minería e Hidrocarburos de Bolivia y el Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina a través de una metodología que establecerá los lineamientos de las respectivas legislaciones nacionales, así como la situación del mercado interno y externo de gas natural.

El 09 de marzo de 2005, el presidente Carlos Mesa manifestó su intención de duplicar la exportación de gas a la Argentina, que se espera alcance los 26.5 millones de m<sup>3</sup>/día para el año 2007. En principio, a partir de junio de 2005, los volúmenes de exportación se ampliarían a 6.5MMm<sup>3</sup>/día, cuando concluyan las obras de ampliación de la Transportadora de Gas del Norte (TGN)<sup>123</sup>. De esta forma, a partir de 2004, las empresas Repsol YPF Bolivia S.A. y Petrobras Bolivia exportan gas natural a Argentina a través de YPFB a Repsol YPF S.A. y a Petrobras Argentina S.A. Además, a partir de 1999, la empresa Pluspetrol comenzó a exportar directamente determinados volúmenes de gas a la Argentina a través de Bermejo y Madrejones, como se ve en el gráfico.

---

<sup>123</sup> Rossi, Antonio. *Crisis política en Bolivia: Anuncio del Presidente Mesa*. Diario Clarín, 10 de marzo de 2005.

Gráfico 12. Exportaciones de gas natural a Argentina, período 1992-2004



Fuente: elaboración propia en base a datos de YPFB.

### Ventas de gas natural al Brasil

El proyecto de venta de gas natural al Brasil ha ocupado un lugar de suma importancia en la agenda bilateral desde los años setenta, pero su concreción se demoró 25 años hasta finales de la década del noventa.

En marzo de 1974, los gobiernos de Bolivia y Brasil firmaron el primer “Acuerdo de Cooperación y Complementación Industrial”, posteriormente hubo varios acuerdos que no prosperaron, hasta la suscripción de una carta de intenciones entre los ministros de energía de ambos países para impulsar el proceso de integración energética entre ambos países. En la misma se establecían volumen de exportación, fechas límite para la definición de la ruta del gasoducto y la firma del contrato de compra-venta y se dejó sentado el interés de Petrobras por realizar actividades de exploración y explotación en los campos de San Alberto y San Antonio<sup>124</sup>.

En agosto de 1992 se suscribió un contrato de compraventa en el cual se estipulaban las bases de la relación comercial: un período de vigencia de veinte años, un volumen de exportaciones que alcanzaría los 8MMm3/d el primer año, con incrementos proporcionales realizados sobre una base anual hasta alcanzar la duplicación del volumen inicial al octavo año. También se acordó la capacidad máxima del gasoducto, que fue posteriormente incrementada en 1994 a 30MMm3/d, con un diámetro máximo de 32 pulgadas. En esa oportunidad también se definió la participación accionaria: del lado boliviano, estaba compuesta por Transredes S.A., sus socios mayoritarios Enron y Shell, Petrobras (a través de la subsidiaria Gaspetro) y el consorcio BTB, compuesta por British Gas, BHP y El Paso Energy. Del lado brasileño, están Petrobras, Transredes, el consorcio BTB, Enron y Shell.

<sup>124</sup> OLADE (2004) Op. cit. Pág. 257.

El 9 de febrero de 1999, los presidentes de Bolivia y Brasil inauguraron el gasoducto que une a ambos países y constituye uno de proyectos más importantes de la región sudamericana.

El gasoducto tiene una extensión total de 3069 kilómetros, de los cuales 557 se extienden por territorio boliviano y 2512 se ubican del lado brasileño, uniendo la región de Santa Cruz con el sur del Brasil, hasta San Pablo y Porto Alegre. El primer tramo se extiende de Río Grande (Bolivia) a San Pablo (Brasil) y el segundo de San Pablo a Porto Alegre; este último se inauguró posteriormente, el 01 de abril de 2000.

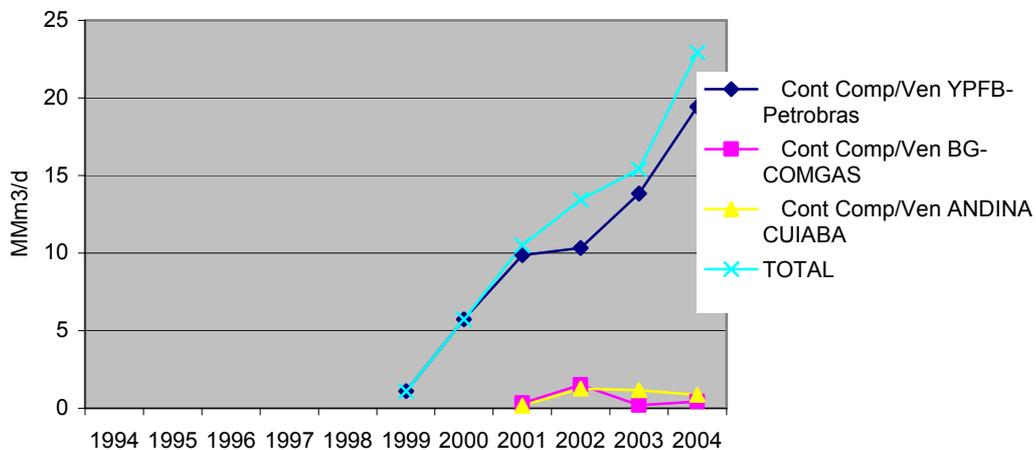
Los volúmenes de venta comprometidos van variando con el tiempo. En términos generales se prevé una venta inicial de 8 MMm<sup>3</sup>/d hasta llegar al 30 MMm<sup>3</sup>/d, que es la capacidad máxima del gasoducto, para el año 2019. También los precios han variado. Se acordó un precio de US\$ 0.95 el millar de pies cúbicos hasta que Bolivia alcanzara exportaciones de 16 MMm<sup>3</sup>/d; cualquier volumen adicional tendría un valor de US\$ 1.20/MMm<sup>3</sup>. También se estableció una cláusula de revisión de los precios cada cinco años. En un informe de la OLADE, se indica en 1995 se establecieron precios diferenciales para las plantas termoeléctricas y una nueva escala de precios para el suministro de los sectores industrial y doméstico en la región de Porto Alegre, comprendida en el último tramo del gasoducto inaugurado en 2000.

Debido a la demora en conseguir el financiamiento necesario para la construcción del gasoducto, que requeriría una inversión de más de 2000 millones de dólares, Petrobras ofreció financiar parte del proyecto pagando por adelantado el transporte del gas, propuesta que fue aceptada en 1996 por Bolivia.

En los últimos años, ha podido observarse que el volumen de exportaciones no ha crecido al ritmo esperado, aún a pesar de la crisis de suministro energético experimentado por Brasil. El alza de los precios del gas, el costo del transporte de gas dieron lugar a que el país vecino no adquiriera los volúmenes comprometidos inicialmente. A estas variables puede sumarse en la actualidad, el descubrimiento de importantes reservas de gas natural de Santo, si bien es preciso destacar los elevados costos de producción debido a la ubicación de los yacimientos costas afuera.

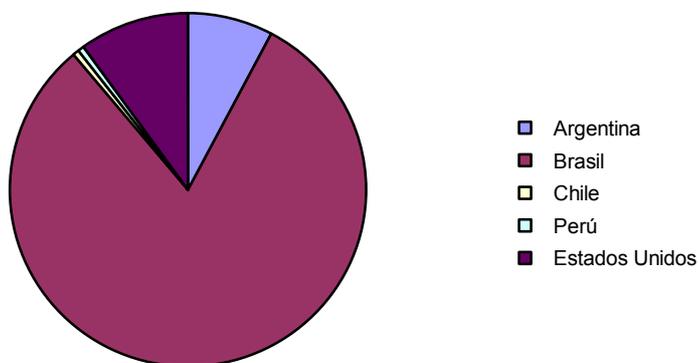
Campodónico indica en informe elaborado en 2004 que inicialmente estaba previsto llegar en 2004 al tope de 30 MMm<sup>3</sup>/d, pero que diversos problemas entre los que se cuentan la devaluación real y la disminución de la oferta interna, dieron lugar a que en 2003, se exportara un promedio de 12.24 millones de metros cúbicos diarios.

Gráfico 13. Exportaciones de gas natural a Brasil, período 1999-2004



Fuente: elaboración propia en base a datos de YPFB.

Gráfico 14. Exportaciones de hidrocarburos por socio comercial Bolivia, 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana Nacional-INE.

### **Otros proyectos de aprovechamiento del gas natural orientados a la exportación**

Se están considerando en la actualidad una serie de proyectos orientados a los mercados externos regionales que comprenden tanto la ampliación de la infraestructura existente como alternativas de industrialización del gas natural y comercialización de sus derivados.

Dentro de los proyectos infraestructurales en estudio el más importante consiste en un segundo gasoducto que uniría a Bolivia y Brasil, cruzando la región sur del Paraguay, la zona norte de Argentina, el estado brasileño de Santa Catarina y la ciudad de Brasilia. Este proyecto que requeriría un muy elevado presupuesto es usualmente conocido como GasIn (Gas Integration) e irrigaría a lo que Kozulj ve como el nudo de conectividad más importante de Sudamérica, la región sur del Brasil<sup>125</sup>.

Los proyectos de industrialización del gas natural consisten fundamentalmente en la construcción de plantas petroquímicas y en la conversión de gas natural a líquidos (GTL). El Informe Energético 2003 de la Organización Latinoamericana de Energía menciona la idea de crear una planta petroquímica en la zona fronteriza entre Bolivia y Brasil, país al que se destinarían los productos<sup>126</sup>.

Por otra parte existen dos proyectos fundamentales de conversión de gas natural a diesel y naftas: el primero es uno de alrededor de 3000 millones de dólares a cargo de un consorcio compuesto por Ivanhoe Energy, Syntroleum Corporation y Repsol YPF para la producción de aproximadamente noventa mil barriles diarios en el departamento de Santa Cruz. El segundo se encuentra a cargo de GTL Bolivia y Rentech destinado a la creación de una planta de GTL para la producción de diez mil barriles diarios<sup>127</sup>.

La producción de diesel y naftas se destinarían, en principio, no solamente al mercado interno en el cual se reemplazarían los volúmenes actualmente importados de estos combustibles, sino que se analiza la posibilidad de comercializarlos a Paraguay, Perú y Brasil<sup>128</sup>.

Andrés Soliz Rada comenta en varios artículos que, a pesar de los proyectos existentes, las visiones sobre las posibilidades de industrializar el gas natural boliviano se han tergiversado al generar la percepción que solamente el 5% de gas etano es el que puede utilizarse para la industrialización. Soliz Rada se basa en las opiniones de varios ingenieros para presentar distintas opciones de industrialización del gas natural, desde la creación de plantas binacionales de diesel ecológico, de producción de propileno y polipropileno y ácido acrílico, entre otros, productos que de acuerdo al autor cuentan con importantes mercados externos<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Kozulj, Roberto (2004) Pág. 22 y 56-57, OLADE (2004) Pág. 21, Campodónico (2004) Pág. 43.

<sup>126</sup> OLADE (2004) Informe Energético 2003. Quito, Ecuador. Pág. 21.

<sup>127</sup> Campodónico, Humberto (2004) Pág. 44.

<sup>128</sup> OLADE (2004). Pág. 24.

<sup>129</sup> Soliz Rada, Andrés, "referéndum: veto a la industrialización del gas", Bolpress, 12 de julio de 2004, "Industrialización del gas: palabras tergiversadas", Bolpress, 14 de agosto de 2004, "Bolivia y Estados Unidos: la geopolítica del gas", Bolpress, 10 de agosto de 2004.

## **Iniciativas para la integración gasífera en Sudamérica**

Antes de presentar unas breves conclusiones sobre la inserción de la política gasífera boliviana frente a una posible integración gasífera en Sudamérica, en el contexto de un proyecto de integración infraestructural más amplio, me gustaría realizar una revisión sobre las principales iniciativas regionales en esta materia a fin de poder dimensionar adecuadamente el análisis.

Como se verá a continuación he decidido abarcar tanto los avances producidos en el seno de la Comunidad Andina de Naciones como en el marco del MERCOSUR por varios motivos. En primer lugar, Bolivia se encuentra vinculada infraestructural y comercialmente en su mayor medida con países del MERCOSUR. Por otra parte, el proyecto de los últimos gobiernos bolivianos es lograr que Bolivia se convierta en un eje o punto neurálgico de la integración entre estos dos bloques, incluyendo lo que afecta a la integración energética.

El objetivo de la integración energética ha seguido distintos caminos en América del Sur. Los países de la Comunidad Andina de Naciones han aprobado recientemente una Decisión en virtud de la cual buscarán abrir sus mercados y armonizar sus regulaciones, aún cuando no cuentan con la presencia de una infraestructura considerable por la cual realizar las transacciones internacionales, particularmente en lo que atañe al sector gasífero. Por otro lado, el MERCOSUR posee infraestructura de integración energética relativamente importante que se rige por acuerdos bilaterales y de alcance parcial<sup>130</sup>.

Con el propósito de brindar un sencillo panorama de los principales avances y proyectos existentes en lo que afecta a la integración gasífera en Sudamérica se hará, en primer lugar, una revisión sobre las características de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA) y posteriormente se analizará su articulación con la Comunidad Andina de Naciones y con el MERCOSUR. Por último, y como proyecto alternativo aunque incipiente, se verá la propuesta del actual gobierno venezolano de creación de Petroamérica y la factibilidad de su aplicación al subsector gasífero. Para cerrar esta sección se analizarán las perspectivas futuras de la integración gasífera sudamericana y los obstáculos que enfrenta en la actualidad.

### **1. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA)**

El tratamiento breve que se le dará a la IIRSA en este trabajo estará centrado en los siguientes puntos:

- ❑ Los principales objetivos de la IIRSA, en lo que respecta a la integración de los mercados energéticos, en tanto proceso sectorial dentro del marco de la integración infraestructural de Sudamérica.
- ❑ La visión sobre los desarrollos sectoriales en el área energética.

---

130 Reunión de Trabajo, Grupo Técnico Ejecutivo, Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales, 29 de abril de 2003.

- La forma en que esta iniciativa se articula con el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones.

**1.1.** La IIRSA, en tanto proyecto de avance en la integración infraestructural de América del Sur, no constituye un diseño institucional vinculante para los Estados participantes en el sentido de generar un conjunto de derechos y obligaciones recíprocas, sino que más bien es un esquema de trabajo conjunto que apunta a facilitar y hacer más efectiva la toma de decisiones.

El objeto de promover esta iniciativa parte de la convicción de que es necesario generar un desarrollo económico, basado en el aumento de la productividad y de la competitividad y en una más eficiente distribución de los costos y beneficios. Si bien en el plan de acción se afirma que los procesos productivos que generen un crecimiento sostenido tienen que estar apoyados en la tecnología y el conocimiento y cada vez menos en la dependencia de la explotación de recursos naturales, también se considera que el desarrollo de la infraestructura en América del Sur adquiere especial relevancia en el marco de este modelo económico que se busca promover<sup>131</sup>. La Iniciativa busca generar un esquema de asociación pública-privada que articule la complementación entre una planificación estratégica a nivel interestatal regional y la participación de empresas privadas y organismos multilaterales de crédito que permitan viabilizar financiera y técnicamente los proyectos considerados. Este esquema podría eventualmente ser útil para la superación de un obstáculo a la integración gasífera regional apuntado por Kozulj referido a que las modalidades de integración gasífera han sido poco pautadas por las autoridades nacionales, siendo por lo general concretadas en función de la conveniencia económica de los operadores privados<sup>132</sup>.

En este contexto es importante destacar que el desarrollo de la infraestructura y su mejoramiento son vistos como un proceso integral y multidimensional, que contempla también una articulación logística de las instalaciones disponibles y de los servicios a ellas ligados. De esta forma la integración energética no se plantea aisladamente como un objetivo en sí misma sino como un proceso sectorial en el marco de una integración infraestructural amplia y en tanto dimensión que cruza los doce ejes de vinculación vertical definidos sobre una base geográfica. Por esta razón, cuando se enumeran en el Plan de Acción las acciones básicas a ser emprendidas, se reconoce la importancia de la identificación de los desarrollos regionales, a fin de encuadrarlos en una visión y planificación estratégica a nivel regional<sup>133</sup>.

En resumen, la integración energética es definida como un ámbito necesario para el desarrollo sostenido basado en criterios de productividad, competitividad y sostenibilidad.

---

<sup>131</sup> Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, Montevideo, Uruguay, 4 y 5 de diciembre de 2000. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>132</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit. Pág. 64.

<sup>133</sup> Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, Montevideo, Uruguay, 4 y 5 de diciembre de 2000.

Considero de particular relevancia a los fines de este trabajo puntualizar tres objetivos generales planteados en el marco de la IIRSA como paso necesario para facilitar la toma de decisiones y coordinar los proyectos de desarrollo y la logística requerida para su más eficiente aprovechamiento:

- ❑ La armonización y compatibilización de los marcos regulatorios e institucionales y las políticas estatales, en virtud de las diferencias ya delineadas entre los modelos de desarrollo y las legislaciones nacionales que afectan a las actividades de upstream y downstream. En la Declaración de Brasilia, los Presidentes enfatizaron que “los proyectos de infraestructura para la integración deben ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones”<sup>134</sup>.
- ❑ La coordinación de proyectos y planes de inversión. Para esto se requiere tener un conocimiento profundo sobre los recursos existentes y los desarrollos regionales a fin de poder generar proyectos que se encuadren en una planificación energética estratégica, maximizando el aprovechamiento de los planes de inversiones.
- ❑ El desarrollo de esquemas para la financiación y de planes de inversión de riesgo. Este punto es de fundamental importancia en tanto condicionante del desarrollo de proyectos infraestructurales, en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias y altos niveles de endeudamiento. Destaco aquí particularmente la articulación entre el sector público y el privado y las instituciones financieras multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco Mundial, planteada en la Declaración de Brasilia<sup>135</sup>. En segundo lugar, los términos en los que se buscará obtener este crédito, fomentando el acceso a financiamiento de largo plazo y con intereses adecuados<sup>136</sup>.

Las restricciones presupuestarias generan también la necesidad de que dentro de la planificación estratégica se busque priorizar los proyectos a ser financiados y aprovechar los recursos existentes desestimando la creación de nuevas instituciones.

---

<sup>134</sup> Declaración de Brasilia, Comunicado I Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, 1º septiembre 2000. Pág. 14. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

<sup>135</sup> La IIRSA apunta claramente a la promoción de la participación del sector privado, para lo cual deberá atenderse a “preferencias de los mercados de capitales, al financiamiento de proyectos que constituyan oportunidades comerciales, y que provean una adecuada distribución de riesgos y beneficios entre los sectores público y privado participantes”. Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, Montevideo, Uruguay, 4 y 5 de diciembre de 2000. Pág. 5.

<sup>136</sup> Declaración de Brasilia, Comunicado I Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, 1º septiembre 2000. Pág. 14. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

**1.2.** La integración energética promovida desde la IIRSA persigue el desarrollo complementario de los subsectores gasífero y eléctrico, los cuales nunca son abordados aisladamente en los documentos oficiales.

La complementariedad de los dos sectores se plantea desde una lectura de la situación de la oferta energética en Sudamérica, en virtud de la cual la expansión de la demanda eléctrica, hasta ahora suministrada en un 67% por la hidroenergía, será crecientemente suplida por el gas natural. La Agencia Internacional de Energía prevé, de hecho, que se producirá un crecimiento de la participación del gas en la generación eléctrica del 14% en 2002 al 22% en 2010<sup>137</sup>.

El suministro energético para esta creciente demanda<sup>138</sup> determina la complementación entre los dos subsectores, dado que el crecimiento de la capacidad instalada conllevará un aumento del gas natural, si bien en el transporte el gas natural y la electricidad pueden presentar una fuerte competencia en lo que respecta a la ubicación de las plantas.

Dadas las limitaciones de este trabajo, no se abordará el desarrollo conjunto del sector eléctrico y el gasífero para enfocarme nuevamente en el segundo. En relación al mismo, es importante señalar que la asimetría entre el nivel de integración infraestructural nacional y el regional es más marcada que en el primer caso. El desarrollo reciente de las redes de transporte y distribución del gas natural refleja, como afirmaba anteriormente, el modelo de desarrollo que dominó en los años noventa caracterizado por el predominio del sector inversor privado.

Las redes de transporte más desarrolladas se encuentran una vez más en Argentina y Venezuela, que son, como se veía antes, los principales productores de la región y que además alojan a los mercados internos más maduros, a pesar de las deficiencias en las redes de distribución internas. Cabe destacar que en Venezuela, así como en Chile, Colombia y Brasil, se han realizado desde los respectivos gobiernos planes para la promoción del consumo de gas natural durante los años noventa<sup>139</sup>.

**1.3. Articulación de la IIRSA con el MERCOSUR y la CAN.** En la reunión del Grupo Técnico Ejecutivo de Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales, realizada en diciembre de 2002, se establece claramente que “es necesario un proceso de construcción de institucionalidad que *obligue* al arribo de acuerdos en lo que se refiere a contenidos, nuevas instituciones y procedimientos” y que “en América del Sur, *los ámbitos subregionales donde alojar los acuerdos de integración de los Mercados Energéticos son la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR*” (el subrayado es mío)<sup>140 141</sup>.

---

137 Agencia Internacional de Energía (2004). *World Energy Outlook 2004*. París. Pág. 503.

138 De acuerdo también a la Agencia Internacional de Energía será de un 4% anual en América Latina en el período 2002-2010.

<sup>139</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit. Págs. 11 a 16

<sup>140</sup> Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. GTE de Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales. Diciembre, 2002. Pág. 19. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>141</sup> A su vez, también puede observarse cómo el MERCOSUR toma lo propuesto por la IIRSA al incorporarlo como una de las pautas negociadoras (la n° 5) del Subgrupo de Trabajo N° 9 de Energía y Minería, aprobada por resolución del Grupo Mercado Común 33/01.

## **2. Comunidad Andina de Naciones**

En el marco de la Comunidad Andina de Naciones se han logrado mayores avances en lo que se refiere a la integración eléctrica que a la gasífera. De acuerdo a datos proporcionados en un informe elaborado por BID, CAF, CAN, CEPAL, OLADE y UNCTAD para los presidentes andinos, “el Mercado Andino de electricidad se encontraría en un primer nivel de integración dado que existen actualmente líneas de interconexión entre Colombia y Venezuela<sup>142</sup>, se está construyendo un enlace entre Colombia y Ecuador y se han concluido los estudios técnicos y económicos para interconectar Perú y Ecuador”<sup>143</sup>.

La infraestructura para el desarrollo gasífero aún no está muy desarrollada. Bolivia es en la actualidad el único país exportador de la región andina. Los principales gasoductos existentes parten de Bolivia a Brasil y a Argentina, si bien los volúmenes de exportación al primer país son notablemente mayores. Los proyectos de ampliación de esta red están orientados hacia países del MERCOSUR y hacia el Océano Pacífico para su posterior exportación a Estados Unidos y México en forma de gas natural licuado.

El 22 de septiembre de 2001 los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú suscribieron, en el marco de la CAN, el Acuerdo para la Interconexión Regional de los Sistemas Eléctricos y el Intercambio Internacional de Energía Eléctrica, en Cartagena de Indias.

Como antecedente, pueden mencionarse los siguientes puntos del Acuerdo Interministerial: la adaptación de los regímenes jurídicos internos a fin de permitir la libre comercialización, exportación, importación y acceso al uso de las redes de transporte (art. 1); la definición de reglas bajo principios de libre competencia, acceso no discriminatorio a las redes de transporte y reciprocidad en el tratamiento (art. 2); la libre contratación entre los agentes del mercado (art. 3, inc. 2); la no discriminación de precios entre los mercados nacionales e internacionales ni en el tratamiento a los agentes internos y externos; el libre acceso a las líneas de interconexión nacional; la garantía ofrecida por los Estados para la generación de condiciones competitivas de precios y tarifas que reflejen costos económicos (art. 2) y la promoción de la inversión privada en el desarrollo de infraestructura de transporte (art.3, inc.5).

## **3. MERCOSUR**

Respecto del MERCOSUR, la normativa más importante en materia de integración energética son dos decisiones del Consejo Mercado Común de los años 1998 y 1999. El

---

<sup>142</sup> El Centro de Noticias de la Presidencia de Colombia, publicó un artículo el 16 de junio pasado en el que se anunciaba los gobiernos colombiano y venezolano designaron sendas comisiones técnicas para definir la construcción del gasoducto Ballenas-Maracaibo con el cual, inicialmente, Colombia abastecería de gas natural al occidente de su vecino país donde no hay infraestructura para el suministro doméstico y que luego se utilizaría en sentido contrario cuando Venezuela desarrolle su potencial gasífero.

<sup>143</sup> Informe preliminar del Potencial Energético de la Subregión Andina como factor estratégico para la Seguridad Energética Regional y Hemisférica. Documento presentado a los Presidentes de los Países Andinos en julio de 2002 por el BID, CAF, CAN, CEPAL, OLADE y UNCTAD. [www.can.org](http://www.can.org).

primero es un Memorandum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el MERCOSUR y el segundo, un Memorandum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera en el MERCOSUR<sup>144</sup>.

Los principios y disposiciones consignadas en estos dos documentos son muy similares. Fundamentalmente, se busca avanzar en el proceso de integración eléctrica y gasífera, con miras al desarrollo y complementación de los recursos energéticos, sobre la base de la libre comercialización entre empresas públicas y privadas y la diversificación del suministro para los usuarios finales.

Los Estados se comprometen a no imponer políticas que alteren las condiciones normales de la competencia y a garantizar que no se realizarán prácticas discriminatorias en relación a los agentes de la demanda y la oferta de electricidad o gas. También buscan asegurar que los precios y tarifas de compra y venta de electricidad y gas natural reflejen costos económicos sin mediar ninguna clase de subsidios por parte de los Estados. En el caso del gas, los precios y tarifas deberían incluir además todos los costos, entre ellos los ambientales y sociales. Los Estados que suscriben el Memorandum permitirán que los distribuidores y comercializadores contraten libremente sus fuentes de abastecimiento en cualquiera de los países que componen el MERCOSUR y, a su vez, permitirán y respetarán la realización de contratos de compra y venta libremente pactados entre compradores y vendedores de electricidad y gas natural. Desde un punto de vista logístico se buscará promover el desarrollo de una infraestructura de comunicación y enlaces para coordinar la operación física de los gasoductos. Por último los Estados deberán garantizar el derecho de los usuarios contra prácticas monopólicas, el abuso producto de una posición dominante y la baja calidad del servicio suministrado.

Lo dispuesto en estas dos Decisiones responde a las pautas acordadas en una Resolución del Grupo Mercado Común del año 1993, en la cual se acordaron las directrices de las políticas energéticas en el MERCOSUR. Para la definición de dicho documento los Estados partes se basaron en la experiencia acumulada en materia de emprendimientos energéticos binacionales, con el objeto de extenderlas al campo multilateral. Los elementos básicos a los que se apunta son: la libertad de compra y venta de energía; el libre tránsito de los energéticos; un planeamiento energético integrado regional; la viabilidad económico-financiera de los proyectos en la región y, en relación a esto, la coordinación en la gestión de propuestas de financiamiento a organismos internacionales relacionadas a emprendimientos energéticos comunes; la optimización de la producción y uso de la energía y la promoción de su utilización racional. Cabe mencionar por separado que en lo que se refiere a políticas de precios, éstas se consideran una parte integrante de la política económica de los países.

#### **4. Petroamérica: ¿puede pensarse para la integración gasífera?**

Petroamérica es una idea propuesta por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en la cual se retoma la idea de la integración para el sector energético. Como proyecto político, apuntaría a la complementación de las economías de los países sudamericanos, sus

---

144 Aprobadas por Decisión del Consejo Mercado Común N° 10/98 y 10/99, respectivamente.

posibilidades y necesidades y al fortalecimiento colectivo e individual de las naciones. La búsqueda de este fortalecimiento proviene de la visión de que un proceso regional tiene que atender no solamente a la integración entre los países, en términos de mayores niveles de intercambio, sino también a la interna, ante la gran cantidad de población que no tiene acceso a la energía.

Este proyecto se sustentaría en la asociación entre distintas empresas estatales, existentes y en formación, tales como PDVSA, ENARSA, PETROBRAS E YPF. Sin embargo, no rechaza la participación del capital privado en las actividades de upstream y downstream, sino que pretende articular dos niveles o planos: el gubernamental y el empresarial, de forma tal que los acuerdos a nivel gubernamental puedan orientar los acuerdos empresariales<sup>145</sup>.

Un proyecto de tales características se lo piensa, entonces, como generador de reaseguros mínimos en términos de control sobre recursos estratégicos para el desarrollo de las comunidades.

### **5. Perspectivas y obstáculos de la integración gasífera sudamericana**

De la revisión de los proyectos de integración realizada en el apartado anterior, puede notarse que las principales iniciativas y acciones se produjeron entre los años 1998 y 2000-2001, momento que curiosamente coincide también con la liberalización de la industria gasífera y con la gran expansión de la infraestructura del sector en la región. A partir del año 2001, y hasta la reciente propuesta del Presidente Hugo Chávez, ya reseñada, el impulso inicial parece haber perdido todo su vigor.

Esta nueva iniciativa, al margen de su factibilidad política en el mediano plazo, marca también un cambio cualitativo respecto de los alcances esperados de un proceso de integración energética. Retomando mis planteos iniciales referidos al proyecto político que orienta, sostiene y da sentido al proceso integracionista, podríamos decir que los avances realizados hasta el momento en los ámbitos institucionales de la CAN y el MERCOSUR parecerían responder a un proyecto fundamentalmente orientado a incrementar los intercambios entre los países de la región y que, por lo tanto, la integración energética planteada consistiría en una dimensión más de la integración comercial, como plantea Kozulj<sup>146</sup>. Esto se produciría sin desmedro de la percepción de que la infraestructura económica regional, que incluye la red de transporte, la energética y la de telecomunicaciones, proveen beneficios a todos los países interconectados por las mismas y que, de esa forma, constituyen bienes públicos regionales cuya regulación y control no puede dejarse librada a los respectivos ámbitos nacionales.

Algunos de los principales planteos en el orden político giran en torno a dos ejes de articulación:

---

<sup>145</sup> Rodríguez, Alí. Op. cit. Págs. 60 a 73.

<sup>146</sup> El autor hace esta mención al criticar la apelación a modelos importados considerados exitosos, sin una previa visión y perspectiva general de las realidades locales. En este sentido observa que "convendría tener presente que la integración energética es sólo un aspecto más de la integración comercial y que si se mira la experiencia europea, no pueden obviarse los avances en otras materias que han facilitado las decisiones comunitarias sobre la energía". Kozulj, Roberto. Op. cit. Pág. 65.

- ❑ el primero entre un nivel intergubernamental en la escala sudamericana y otro empresarial, a través del cual se buscaría crear un marco normativo e institucional común que impondría determinadas reglas de juego, pero que a la vez buscaría brindar garantías mínimas al sector inversor privado, tales como la libre circulación de los hidrocarburos, el acceso a las redes de transporte, la no discriminación a compradores y vendedores, la formación de precios y tarifas en base a costos económicos, el respeto a la propiedad, entre otros. La eficiente articulación de este eje es necesaria para que el proceso de crecimiento de la infraestructura de downstream tenga una racionalidad en su conjunto y no responda únicamente a los intereses sectoriales de los operadores privados.
- ❑ el segundo, entre el sector público y el privado junto a las instituciones financieras de crédito. Dicha articulación estaría fundamentalmente orientada a garantizar las necesidades de inversión y financiamiento que no pueden absorber los Estados a través de sus respectivas empresas públicas. El objetivo consistiría en la apertura a la participación del capital privado en las actividades productivas, que ya es una realidad en todos los países de la región, así como en el desarrollo de proyectos con participación de capitales mixtos que garanticen una adecuada distribución de los ingresos entre los actores que proveen el financiamiento y aquéllos que poseen la propiedad inalienable e imprescriptible de los recursos en cuestión<sup>147</sup>.

En este marco, se plantean varias situaciones adicionales que pueden generar obstáculos para la concreción de un proyecto de integración energética. La primera de ellas consiste en la existencia de importantes disparidades normativas e institucionales entre los países, al presentar diversos grados de integración vertical, variados mecanismos de establecimiento de precios y tarifas; también una desigual configuración de los sectores en términos de los actores intervinientes y en la relación entre el peso de los agentes públicos y los privados. Asimismo, cabe destacar las asimetrías de los mercados que presentan grados de desarrollo e industrialización muy diversos, con disímiles niveles de penetración del gas natural en sus matrices de consumo energético primario y, en consecuencia, un desigual potencial para el incremento del consumo del gas natural.

Las perspectivas respecto a la demanda de gas natural proyectada para la región constituyen, en concordancia con lo anterior, un condicionante estructural de las posibilidades de incremento del comercio gasífero en la región. Si bien se estima que el consumo de gas natural aumentará de un 19% del total de consumo por fuente de energía primaria en 2002 a un 23% en 2010 y a un 27% en 2020, así como un incremento de la participación del gas en la producción eléctrica del 14% en 2002 al 22% en 2010, dicho aumento dependerá del crecimiento económico y demográfico sostenido de la región. Ante la eventualidad de que el ascenso de la demanda regional no fuera suficiente para absorber la producción gasífera, entonces es muy posible que el comercio se oriente a los Estados Unidos, México y el resto de Centroamérica.

---

<sup>147</sup> Destaco aquí la relevancia del esquema triangular de análisis propuesto por Strange en el que se plantea la relación entre el suministro de crédito internacional, la demanda proveniente de las empresas privadas y la intervención de los gobiernos actuando como reguladores, y sus observaciones sobre los aspectos políticos de la creación y otorgamiento de créditos. Strange, Susan. Op. cit. Págs. 10 y 11.

Otros obstáculos estructurales que se deberán abordar y analizar convenientemente en una agenda de integración gasífera consisten, en primer lugar, en la abundancia de reservas difícilmente accesibles o conectables por gasoductos. Cabe destacar el hecho de que el 91% de las reservas venezolanas, principal reservorio de la región, son yacimientos de gas asociado por lo que el nivel de producción gasífera, depende necesariamente del de producción petrolera. También podemos mencionar los casos de las reservas peruanas, difícilmente conectables con los mercados del MERCOSUR en virtud de obstáculos físicos que harían sumamente oneroso su transporte y distribución; y los recientemente descubiertos yacimientos brasileños de Santo ubicados costas afuera. En segundo término, reitero la observación sobre la existencia de pocos puntos de conectividad real entre los mercados regionales, siendo, eventualmente, el sur del Brasil el más importante núcleo dinámico y dinamizador de la integración gasífera del continente. Por último, destaco el potencial no desarrollado de la región andina, en la que se concentra el mayor volumen de reservas de gas, pero que a la vez registra un bajo nivel de desarrollo infraestructural tanto a nivel interno como regional, existiendo zonas aisladas de los circuitos de transporte y distribución.

Por otra parte, y volviendo a lo dicho con anterioridad, una iniciativa como la planteada por el presidente Hugo Chávez da cuenta de una visión del proceso de integración como un instrumento político constituido colectivamente que puede ser utilizado para generar un margen de maniobra para los países de la región. En este sentido, considero relevante destacar el pensamiento de Hans Morgenthau en lo que se refiere a la importancia de los recursos naturales como factor del poder nacional<sup>148</sup>. Su análisis sobre la irrupción del petróleo como poderosa arma política que puede ser utilizada para enfrentar a países que tienen todos los atributos de poder, con excepción de ese, si bien se encuentra condicionado por el contexto histórico en que escribió su trabajo, no pierde vigencia como generador de interrogantes. En el caso de los países sudamericanos la utilización de los recursos naturales puede plantearse, no tanto en el sentido de facilitar una política exterior más agresiva, sino en la medida en que podrían utilizarse para la preservación de niveles mínimos de autonomía en la toma de decisiones y de control soberano sobre el espacio político, económico, geográfico y humano en el cual el Estado tiene autoridad.

Surge aquí la importancia de la autosuficiencia energética, que me gustaría destacar tomando nuevamente las reflexiones de Morgenthau respecto a la importancia política de la autosuficiencia en materia de alimentos. Cuando los países se encuentran razonablemente al margen de la preocupación sobre la carencia de autoabastecimiento, "... están en condiciones de delinear políticas con mayor fuerza de lo que podrían hacerlo otros países que carecen de esa ventaja. El autoabastecimiento (...) es, entonces, una fuente de gran fortaleza"<sup>149</sup>.

En virtud de lo dicho anteriormente, surge en este contexto, como problema de fundamental importancia para el proceso de integración gasífera regional, el tema de la

---

<sup>148</sup> Morgenthau, Hans (1986) Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Cf. Susan Strange, op. cit. "la competencia por los mercados globales ha reemplazado la competencia por el territorio, o por el control de los recursos naturales (...), como el "nombre del juego" entre los Estados". Pág. 9.

<sup>149</sup> Ibidem. Pág. 147.

propiedad de los subsuelos y los recursos naturales y, en consecuencia, el control efectivo que tiene el Estado sobre su producción y utilización.

### **Bolivia frente a la integración gasífera sudamericana**

A partir de las iniciativas y proyectos sintetizados más arriba puede observarse que los intentos de avanzar hacia la integración energética por la vía multilateral han resultado muy poco exitosos al no plasmarse en resultados políticos y avances concretos en materia de construcción de una institucionalidad o regímenes comunes, de armonización de marcos normativos o de desarrollo de proyectos infraestructurales sobre los cuales pueda articularse el proceso de integración.

En este sentido, destaco la necesidad de que se produzca una manifestación de voluntad política clara por parte de los gobiernos de los países con mayor peso en la región. Esta consideración parte también de una reflexión sobre la forma en que puede incidir el ejercicio de un rol de liderazgo por parte de los gobiernos de Venezuela, Brasil y Argentina en el progreso de la integración energética.

En este contexto, podemos plantear distintas líneas o ejes de reflexión sobre la inserción particular de Bolivia en un proceso de tales características.

En primer lugar, hay que tener en cuenta la complementación de dos políticas desarrolladas por los distintos gobiernos bolivianos que se han sucedido en los últimos diez a quince años. Por una parte, se destaca la importancia de la integración en la política exterior boliviana, en tanto esquema básico de inserción y vinculación internacional y el proyecto de convertir a Bolivia en el centro o núcleo de articulación infraestructural y energética de la región sudamericana. Por otra parte, en el marco de este proyecto se ha buscado impulsar el crecimiento del sector energético, en general, y gasífero, en particular, a través de una política orientada al abastecimiento de los mercados externos y, fundamentalmente, al brasileño, que es el más dinámico de la región. La orientación exportadora de la política gasífera boliviana también se ha manifestado en los proyectos de producción de gas natural licuado (GNL) que sería destinado a los Estados Unidos y México, y se ha visto fortalecido por el crecimiento exponencial de las reservas probadas de gas natural que tuvo lugar en 1999 y 2000.

En segundo lugar, como hemos visto, Bolivia ha participado formalmente de las iniciativas multilaterales para la promoción de un proceso de integración gasífera regional, pero ha registrado avances concretos en el plano de las vinculaciones comerciales bilaterales, principalmente con Argentina y Brasil, y secundariamente con Chile. Si pensamos en la integración en términos de un eje bilateral-multilateral, los progresos registrados hasta la actualidad nos indican que las perspectivas de profundización de las relaciones comerciales de Bolivia en la región y fuera de ella continuarán desarrollándose en el plano bilateral, tanto si se trata de la exportación de gas natural como del desarrollo de proyectos binacionales para la industrialización del recurso. Al margen de lo anterior, es de fundamental importancia tener presente el grado de intermediación de los operadores privados en este tipo de relaciones, que difícilmente podrían denominarse interestatales, en particular en casos como el boliviano o el argentino que han experimentado una transnacionalización extensiva y consiguiente enajenación de sus sectores energéticos.

En tercer lugar, existe otra consideración o eje de análisis referido a los proyectos de exportación de gas natural que se encuentra muy relacionada al punto anterior. Ésta consiste en la cada vez mayor importancia que han adquirido los planes de producción y exportación de gas natural licuado a América del Norte, frente a las perspectivas de integración gasífera en Sudamérica ya desarrolladas en el apartado anterior. En el caso boliviano, si bien en la actualidad no es viable políticamente dar continuidad al proyecto de exportación de GNL a los Estados Unidos y a México, el mismo no se ha descartado y existen sectores dentro de Bolivia que ciertamente ejercerán una fuerte influencia para que éste se concrete.

En cuarto término, quisiera realizar una breve referencia a lo que veo como algunos de los condicionantes particulares de Bolivia frente a un proceso de integración regional y que considero importante plantear en un análisis de las características del que se pretende realizar aquí.

En la sección anterior del trabajo, destacaba la necesidad de armonizar el heterogéneo marco jurídico e institucional en materia energética que puede verse en Sudamérica. Dicho proceso de armonización posiblemente incidirá en mayor o menor medida en la relación entre los sectores público y privado, razón por la cual es relevante pensar en la situación de debilidad o vulnerabilidad estructural y relativa de Bolivia a raíz de la completa transnacionalización que ha experimentado su sector energético. En este sentido, es preciso destacar que la reestructuración del sector hidrocarburífero también ha incidido en su organización interna al eliminar y prohibir la integración vertical y descentralizar la gestión o manejo de los distintos tramos de la cadena de producción gasífera.

Cualquier política regional que incida en la relación de los sectores público y privado en esta área de importancia estratégica para el futuro del país, deberá analizarse en el caso boliviano desde las particularidades de esta relación al interior del país, las cuales incluyen las funciones residuales de YPFB y las competencias más que nada regulatorias que ha conservado el Estado en las actividades de downstream, por considerarse éstas servicios públicos.

También se han indicado las diferencias existentes en materia de mecanismos de establecimiento de precios y tarifas, tema que es actualmente objeto de seria consideración en Bolivia. Sin embargo, es importante recordar nuevamente las apreciaciones de Andrés Soliz Rada quien se refiere a la ausencia de una discusión sobre los mecanismos reales de fijación de precios y los actores que participan en los mismos, como tema que debería completar el debate sobre los aspectos tributarios del proyecto de ley de hidrocarburos que se está discutiendo en el Congreso Nacional. La falta de criterios políticos claros y firmes deberá ser también materia a resolver frente a un escenario de integración gasífera.

En quinto lugar, quiero retomar las observaciones realizadas en la sección anterior sobre las diferencias entre los países referentes a las características y amplitud de sus mercados externos, la evolución de sus tasas de consumo y el grado de penetración del gas natural en sus respectivas matrices energéticas, entre otros indicadores. En este escenario, Bolivia claramente se presenta como un país con un mercado interno sumamente reducido, que no plantea perspectivas de ampliación por la ausencia de políticas sectoriales que impulsen el crecimiento del consumo local y una mayor integración energética interna. De esta forma, y a menos que se produzcan cambios importantes, el aumento de la

producción estará crecientemente destinado a las exportaciones con un posible incremento de la ya notable brecha entre el volumen destinado al mercado interno respecto de aquel dirigido a los socios regionales.

Sin embargo, el consumo interno tanto en Bolivia como en los restantes países de la región andina podría desarrollar un potencial de ampliación si se concretan proyectos de industrialización del gas natural, principalmente de conversión de gas a líquidos (GTL), lo que permitiría reemplazar los combustibles líquidos derivados del petróleo que actualmente deben ser importados.

Por último, quisiera plantear un interrogante que puede llegar a generar fuertes críticas. En efecto, considero necesario preguntarme en este punto si realmente existen los elementos para considerar a Bolivia como una potencia gasífera.

Sin ignorar la importancia de sus reservas, que la ubican luego de Venezuela, o primera en la región si se tiene en cuenta el volumen de reservas gasíferas no asociadas, la persecución de una política de exportaciones extensivas y no planificadas enfrentará a Bolivia a una perspectiva de agotamiento de sus reservas en el mediano plazo y a la consiguiente pérdida definitiva de un recurso de fundamental importancia para el desarrollo económico del país.

Andrés Soliz Rada estima que si se producen los incrementos esperados en las exportaciones a Argentina y Brasil, y si se concreta el proyecto de producción de GNL con destino a Estados Unidos y México, las reservas probadas de gas bolivianas podrían agotarse en un plazo de veinte años<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> Soliz Rada, Andrés. Gas Boliviano: en veinte años se agotarán las reservas probadas. Bolpress, 24 de abril de 2004.

## Conclusiones

En estas reflexiones finales quisiera realizar en primer término una síntesis referida a las principales consideraciones metodológicas en las que se basó el presente trabajo. A lo largo de las distintas secciones, y particularmente en el marco conceptual que presenté en el primer capítulo, he intentado delinear y estructurar una serie de “supuestos críticos” y ejes de análisis, entendidos como elementos constitutivos de una “estructura interpretativa o de sentido” que permita dimensionar y comprender el significado y la implicancia histórica del proceso de transformación del sector hidrocarburífero en Bolivia, en el contexto de la reestructuración económica llevada a cabo a partir de 1985.

La necesidad de partir de dicha estructura responde, en términos de Weber, al objetivo de entender e interpretar el conjunto de acciones sociales que dieron lugar a dicho proceso a fin de explicarlo causalmente en su desarrollo y efectos.

También se fundamenta en el presupuesto de que “ninguna interpretación de sentido, por evidente que sea puede pretender, en méritos de ese carácter de evidencia, ser también la interpretación *causal* válida. En sí no es otra cosa que una hipótesis causal particularmente evidente”<sup>151</sup>.

La estructura interpretativa que se ha pretendido construir a los efectos de este trabajo asume un *método* y una *perspectiva* de análisis de naturaleza inductiva e histórica. En este sentido, el objetivo es el desarrollo de *explicaciones locales*, en tanto son relativas a fenómenos delimitados en el tiempo y en el espacio<sup>152</sup>.

Entiendo que la mirada histórica como *perspectiva* de análisis determina la multidimensionalidad y complejidad del estudio que se llevará a cabo, al responder a la necesaria contextualización espacio-temporal del problema de investigación.

Sin desmedro de la acotación o delimitación del mismo requerida en cualquier trabajo de investigación, el proceso de construcción de conocimiento no debe soslayar el carácter circunstanciado de los fenómenos sociales y la necesidad de ubicarlos en el marco de los procesos históricos que los han condicionado en sus variantes actuales, así como en el contexto de la compleja red de variables que interactúan en sus manifestaciones presentes.

El análisis histórico-inductivo como *método* parte de la presunción de que la aproximación al objeto de estudio puede estar orientada o apoyada, pero no condicionada, en su comprensión o en la interpretación de su sentido intrínseco, por las categorías analíticas desarrolladas en el cuerpo teórico preexistente.

Comparto, de esta forma, las afirmaciones de Angelo Panebianco referidas a que el objetivo principal de las ciencias sociales no es contribuir a la acumulabilidad del saber científico social, sino a la comprensión de los fenómenos percibidos como culturalmente relevantes. La naturaleza del saber politológico está así determinada por su constante necesidad de redefinición, hecho que no responde a los progresos de las ciencias sociales,

---

<sup>151</sup> Ibidem. Pág. 9.

<sup>152</sup> Panebianco, Angelo (1994). “Comparación y explicación”, en Sartori, G. y Morlino, L. *La comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza, Madrid. Pág. 87.

sino a los *variables* y *variados* puntos de vista que el investigador asume frente a los cambios históricos que condicionan la realidad social<sup>153</sup>.

En síntesis, intenté reflejar en mi investigación mi preocupación por la metodología en ciencias sociales desde una visión pluralista, lo que no supone realizar un “sincretismo metodológico” sino tratar de interpretar la complejidad de un fenómeno a través de una lógica causal e intencional y no sólo a través de herramientas cuantitativas.

Como afirma Félix Schuster “ sostenemos, pues, un pluralismo metodológico más allá de los límites, ventajas o desventajas de su aplicación en los casos respectivos, siempre susceptibles de evaluación. Es decir, cada método podrá merecer evaluación, y se podrán utilizar métodos diferentes en momentos y situaciones diferentes, así como también aplicarlos conjuntamente”<sup>154</sup>.

Quiero cerrar estas consideraciones recordando unas palabras de Adolfo Silenzi de Stagni, quien se dedicó durante largo tiempo a la temática energética en Argentina, quien decía que “el método científico aplicado a las ciencias sociales y a la ciencia económica, además de su rigor lógico, debe partir de ciertas hipótesis que suponen la valoración de unos intereses materiales y culturales sobre otros. En el análisis de cualquier problema político, económico o social, es ineludible que uno se apoye en determinados juicios de valor que integran la “visión” que uno tiene de lo que es y debe ser la sociedad”<sup>155</sup>.

Asimismo, quisiera retomar en las conclusiones los ejes que han estructurado el análisis comprensivo que intenté desarrollar a lo largo de las distintas secciones del trabajo.

- ❑ la reformulación del rol del Estado, como proceso que conduce a su *resignificación* como institución directriz y generadora del conjunto de políticas que afectan a la comunidad sobre la que ejerce su potestad.
- ❑ la redimensionalización de la relación Estado-Mercado o, en otros términos de la relación entre el sector público y el privado en la asignación de recursos, como condicionante principal del esquema de apropiación del excedente económico.
- ❑ la reconfiguración del proceso de toma de decisiones en la formulación de políticas públicas, como factor que permite analizar la forma en que se actualiza - es decir, se concretiza - en la conducción política de la economía.
- ❑ la relación existente entre las políticas económicas y las condiciones de vida concretas de la población, planteada en el ámbito de la planificación del uso del gas natural como recurso estratégico.
- ❑ la vinculación entre la integración regional y las distintas dimensiones que subyacen a la cohesión interna del país, como procesos que deberían converger en un mutuo reforzamiento.

---

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> Schuster, Félix Gustavo (2004) *El Método en las Ciencias Sociales*. Editores de América Latina, Buenos Aires.

<sup>155</sup> Silenzi de Stagni, Adolfo (1972) *Política energética nacional*. Centro de Estudios General Mosconi, Buenos Aires. Pág. 43 y 44.

Retomar estos ejes me permite hacer una síntesis explicativa del por qué y para qué de la reestructuración gasífera en Bolivia, la cual debe ser entendida en el marco de una lógica de implicancias políticas que no se agota en la descripción de la transformación experimentada por este sector.

Los temas planteados en los ejes posibilitan, entonces, la desagregación de esta lógica en algunos de sus componentes principales y el descubrimiento de la compleja red de condicionantes que hay detrás de las políticas públicas orientadas a la planificación gasífera en el contexto de una estructura económica determinada.

Lo que antecede a ese complejo conjunto de condicionantes es una decisión política que reformula el papel del Estado provocando su retracción en la esfera de las políticas económicas, a partir de una retroalimentación de factores externos que determinaron el contexto histórico y elementos internos entre los cuales aquel que tiene más capacidad explicativa es el referido a la voluntad política de los sectores dirigenciales que articularon el proceso de reestructuración económica asociada a la resignificación del Estado como conductor de la economía.

De esta forma las limitaciones estructurales a las que debe enfrentarse el Estado boliviano y el resto de los países de la región responde en parte a los compromisos que estos mismos adquirieron para garantizar la consolidación de su inserción externa en la economía internacional, lo cual se complementó con los condicionamientos a los que los propios Estados se sujetaron, a través de la renuncia a la utilización de una serie de instrumentos que devienen de su potestad soberana, perdiendo así margen de maniobra.

En este contexto emerge un conflicto con profundas raíces históricas por la recuperación de los recursos naturales estratégicos que remite a un proceso de reapropiación colectiva y nacional del espacio político y el territorial como manifestación de soberanía. Es la dimensión de lo social la que cruza los ámbitos políticos delineados más arriba y que, como tal, expresa la emergencia de la crisis política.

A modo de cierre, me gustaría retomar algunas de las aproximaciones al tema de la integración gasífera en Sudamérica, realizadas en la primera parte de este trabajo.

Propongo comenzar volviendo sobre la idea de la integración como una estructura de sentido constituida históricamente y creada intersubjetivamente<sup>156</sup> en la medida en que los países sudamericanos reeditan una experiencia arraigada a lo largo del desarrollo de su vida independiente, y que se actualiza en la medida en que se buscan mecanismos para coordinar políticas en torno a lo que es visto colectivamente como intereses comunes<sup>157</sup>. Esta perspectiva abreva en la idea de Vico de que las instituciones humanas deben ser entendidas en términos genéticos y no esencialistas o teleológicos<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Cox, Robert Op. cit. (1995) y (1986). *Fuerzas sociales, Estados y Órdenes Mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales*. Columbia University Press

<sup>157</sup> Esta observación se basa en la definición de cooperación de Robert Keohane: "la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas". Keohane, Robert (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. GEL, Buenos Aires.

<sup>158</sup> Mencionado en Cox, Robert (1986). Pág. 213.

En este proceso destaco el rol conductor del Estado, cuya autoridad puede ser considerada como fuente de legitimación y que, en coordinación con otros Estados, es el garante de los recursos y la infraestructura sobre los que recae la normativa regional, en tanto bienes públicos.

El ejercicio de este papel conductor se encontraría en consonancia con, lo que desde mi punto de vista, es una necesidad de reconstitución de un rol activo del Estado no sólo como regulador, sino también como director, interventor, agente productivo y garante de la continuidad de los valores, creencias e intereses de una comunidad política, funciones desarticuladas a partir de las reformas estructurales que impulsaron un nuevo equilibrio o balance en las relaciones Estado-mercado<sup>159</sup>. En lo que respecta a los recursos estratégicos de un país, también adquiere particular relevancia su rol en tanto planificador estratégico del uso que se dé a los mismos.

Considero que esta reactualización del papel estatal cobra relevancia a la luz de la evidencia de los resultados del modelo económico predominante en la década del '90, que tan bien describe Samir Amin al afirmar que "los dogmas que caracterizan este modelo (privatización, apertura, cambios flexibles, reducción de los gastos públicos, desregulación de los mercados), no son duraderos porque encierran al capitalismo en un estancamiento fatal, cierran todas las puertas que permitirían sobreponerse a la crisis y dejar paso a una nueva expansión"<sup>160</sup>.

Por otra parte, quiero destacar la importancia de la dimensión institucional del proceso de integración, en tanto es esa "dimensión político-institucional (la) que debe erigirse en *realidad estructurante* de un proyecto integral que reconozca las otras constelaciones del universo espacial-social como esferas de poder y autoridad, es decir, de *autonomía*, que interactúan entre sí para dar sustento y realización a la Integración"<sup>161</sup>.

En este nivel podría marcarse un contrapunto o planteo alternativo respecto de las posibilidades y alcances de la cooperación, que abreva en algunas presunciones básicas del realismo político y del neoinstitucionalismo liberal. En efecto, la intervención estatal destacada anteriormente como un elemento necesario, aunque no suficiente, en la generación y avance de un proyecto de integración es vista desde otro lugar como un factor que, paralelamente al incremento del nivel de interdependencia de los Estados, puede crear mayores oportunidades de conflicto político<sup>162</sup>. En virtud de lo anterior, la cooperación tiene posibilidades de fracasar aún cuando existan intereses comunes como los identificados en el caso sudamericano.

Es por ésto que me interesa volver brevemente sobre uno de los últimos interrogantes realizados en la primera parte del trabajo referido a la factibilidad política de un desarrollo integrativo exitoso en materias que hacen al interés estratégico de los Estados. En este sentido, no puedo soslayar como planteo que se enfrentaría a la aproximación que intenté realizar a lo largo de este trabajo, las presunciones de autores como Kenneth Waltz, quienes afirman que en un contexto de unidades funcionalmente semejantes el proceso

---

<sup>159</sup> Strange, Susan. Op. cit..

<sup>160</sup> Amin, Samir. Op. cit. Pág. 9.

<sup>161</sup> Lahoud, Gustavo. Op. cit.

<sup>162</sup> Keohane, Robert. Op.cit. Pág. 18.

político generado por la interacción entre las mismas tendería a promover la mayor independencia y autonomía posibles, y que los Estados intentarían no tornarse dependientes de otros “por medio de empresas cooperativas y de intercambio de bienes y servicios”<sup>163</sup>.

En relación a lo anterior, considero relevante repensar estos presupuestos desde las particularidades de la región que es objeto de estudio. En este sentido nos enfrentamos, como decía, a un escenario sumamente heterogéneo en el que la premisa sobre la igualdad funcional de las partes integrantes del sistema, se enfrenta a una realidad caracterizada por la asimetría en términos de poder y recursos materiales disponibles. A su vez, este conjunto de países se inserta en un esquema o configuración de relaciones de poder también desiguales.

En este sentido, podríamos plantear hipotéticamente que la integración, al margen de intensificar las relaciones entre los Estados y, eventualmente, profundizar sus relaciones de interdependencia, puede ser utilizada como un camino para garantizar colectivamente un espacio de autonomía e independencia en la toma de decisiones. De tal manera, constituiría la manifestación de una política de poder, no en el sentido de perseguir situaciones de confrontación y desafío, sino en la medida en que se piensa como un espacio desde el cual crear un margen de maniobra para los países de la región.

---

<sup>163</sup> Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Pág. 157.

## Apéndice. Panorama del sector gasífero en Sudamérica

### Panorama del sector gasífero en América del Sur

#### Reservas de gas natural en América del Sur

La presente sección está elaborada en base a datos de British Petroleum Statistical Review of World Energy y el World Energy Outlook 2004 de la Agencia Internacional de Energía. A fines del año 2003 la región sudamericana, en la que a efectos analíticos incluyo a Trinidad y Tobago, registraba un volumen total de reservas de 6.97 trillones de metros cúbicos (TMC), los cuales representan, a su vez, el 4% del total de las reservas mundiales.

El 81,7% de las mismas se encuentra concentrada en tres países: Venezuela, Bolivia y Trinidad y Tobago. Si se suma Argentina, el porcentaje asciende a 91,2%.

Venezuela cuenta actualmente con las mayores reservas de gas natural en el continente, con recursos que ascienden a 4.15 TMC, es decir, casi un 60% de los recursos gasíferos de la región sudamericana. En segundo y tercer lugar, se ubican Bolivia y Trinidad y Tobago con volúmenes de 0.81 y 0.74 TMC, respectivamente. Gran parte de los importantes yacimientos de estos dos países fueron descubiertos en la segunda mitad de la década del noventa. Bolivia, particularmente, registró un notable incremento de 575% en el período de referencia<sup>164</sup>.

El caso argentino, por su parte, presenta también algunas particularidades. Es actualmente el principal productor gasífero del Cono Sur, dando cuenta del 35.16% de la producción total de la región, y también el más importante consumidor de gas natural, junto a Venezuela. Sin embargo, es también el único país que ha experimentado una reducción neta de las reservas probadas de gas de 2.94%, en el período que se extiende entre 1983 y 2003.

**Cuadro 4. Reservas de gas de los 4 países con mayor volumen de reservas, en TMC**

País	1983	1993	2003
Argentina	0,68	0,52	0,66
Bolivia	<b>0,13</b>	<b>0,12</b>	<b>0,81</b>
T&T	0,32	0,24	0,73
Venezuela	0,56	3,69	4,15

Fuente: elaboración propia en base a datos de BP 2004.

El análisis de los datos sobre los recursos probados y las variaciones registradas en los volúmenes disponibles en los cuatro países anteriormente citados permite observar que, con excepción de Venezuela, en todos ellos se produjo una reducción del nivel de reservas durante la década del '80 y principios de la del '90. El volumen aumentó nuevamente en la

<sup>164</sup> Ver Anexo 1.

década del '90, momento que coincide con la implementación de las reformas económicas estructurales, con importantes efectos en los distintos sectores energéticos en tanto constituyen una de las actividades económicas más dinámicas. Sin embargo, a nivel regional las reservas experimentaron su mayor aumento en la década que se extiende de 1983 a 1993, al elevarse en un 80,88%. Dicho incremento respondió fundamentalmente a los recursos gasíferos descubiertos en Venezuela en un 81,3%, y en Perú, en 11,45%.

Si se desagrega el período 1993-2003, puede observarse que el aumento bruto de las reservas regionales se debió fundamentalmente a los nuevos yacimientos de Bolivia (37,28%), Trinidad y Tobago (27,03%) y Venezuela (24,86%). Como afirmaba anteriormente, cabe enfatizar que el aumento de las reservas de gas natural bolivianas respecto de las registradas en 1993, representan un crecimiento de 575%, mientras que en Trinidad y Tobago, fue del 204%. Distinto es el caso de Venezuela, donde los principales descubrimientos gasíferos tuvieron lugar en la década anterior.

**Cuadro 5. Variación % de las reservas de los 4 países con mayor volumen de reservas, por período**

País	1983-1993	1993-2003	1983-2003
Argentina	-23,53%	26,90%	-2,94%
<b>Bolivia</b>	<b>-7,63%</b>	<b>575%</b>	<b>523%</b>
T&T	-25%	204%	128,10%
Venezuela	136,50%	12,46%	166,02%

Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

### Producción de gas natural

La producción de gas natural también experimentó un fuerte incremento a lo largo de todo el período 1983-2003, fundamentalmente en los últimos diez años, con la excepción de Venezuela, país en el cual el volumen de producción registró una desaceleración. Actualmente, la producción total de América Latina representa el 4.5% del total mundial.

A nivel regional, de 1983 a 1993, se produjo un crecimiento de la producción de prácticamente un 53%, mientras que en la segunda mitad de este período la tasa de incremento asciende a 86,86%. En estudios de la Agencia Internacional de Energía (IEA), el aumento de la demanda se relaciona directamente con el crecimiento económico y demográfico<sup>165</sup>.

El ritmo de incremento productivo, sin embargo, no es similar en todos los países, por lo cual conviene desagregar nuevamente el porcentaje de crecimiento en cada una de las dos décadas, por estados<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> Ver gráficos Anexo 2, en los que se comparan el crecimiento de la producción por país, con la participación de cada país en los aumentos productivos entre 1973 y 2003.

<sup>166</sup> Ver gráficos Anexo 1, en los que se comparan el crecimiento de la producción por país, con la participación de cada país en los aumentos productivos entre 1973 y 2003.

**Cuadro 6. Distribución geográfica de las reservas, producción y consumo de gas natural** (en billones de metros cúbicos y porcentajes)

País	1983	1993	2003	Participación % en producción regional 2003	Participación % en reservas regionales 2003	Participación % en consumo regional 2003
	Billones de m3					
<b>Argentina</b>	13,1	21,5	41,0	35,16	9,47	37,00
<b>Bolivia</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>5,2</b>	<b>4,46</b>	<b>11,62</b>	<b>00,00</b>
<b>Brasil</b>	1,7	4,5	10,1	8,66	3,58	17,00
<b>Colombia</b>	3,8	4,2	6,1	5,23	1,58	6,42
<b>Trinidad &amp; Tobago</b>	4,0	5,9	24,8	21,3	10,61	00,00
<b>Venezuela</b>	15,6	23,3	29,4	25,21	59,5	31,44
<b>Total</b>	40,8	62,4	116,6	99,99	96,4	92,00
<b>Sudamérica</b>						

Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

Argentina es el país que más importantes incrementos ha sufrido en cada uno de los subperíodos, dando cuenta del 39 y 36% del crecimiento producido en los períodos 1983-1993 y 1993-2003, respectivamente. En términos absolutos su producción aumentó de 13.1 a 21.5 BMC entre 1983 y 1993, y de 21.5 a 41.0 BMC entre 1993 y 2003, es decir, 64.10 y 90.70% en cada década. Esto constituye, a su vez, el 1.6% del total mundial. Considero importante realizar aquí una primera observación que será retomada posteriormente. La producción argentina de gas natural daba cuenta a fines de 2003 del 35.16% del total regional, mientras que sus reservas no superan el 10% y, de hecho, han experimentado una reducción neta respecto de los volúmenes registrados hace 22 años.

Venezuela, que es el segundo productor regional, experimentó un crecimiento de características muy diferentes al caso anterior. Su particularidad radica en que, siendo el país con mayor volumen de reservas probadas, registra una significativa desaceleración del ritmo de crecimiento, en contraste con la tendencia regional. En efecto, como sostenía antes, a nivel sudamericano el ritmo de crecimiento aumentó de un casi 53% en la década 1983-1993 a un 87% en los diez años siguientes, esto es un aumento de 186% en estos veinte años.

Venezuela fue el principal productor de gas natural en Sudamérica desde 1970 hasta 1998, año que marca un punto de inflexión en la evolución de su producción y que coincide con la asunción de Chávez como presidente. En 1998 alcanzó el punto máximo en términos de volumen producido, el cual ascendió a 32.3 BMC; pero, a la vez marcó el momento en el que la producción comenzó a decrecer, para luego retomar un lento crecimiento posiblemente a raíz de la extensión de redes de distribución a nivel interno. Sin embargo, aún no ha alcanzado los niveles anteriores y se encuentra muy por debajo de los volúmenes producidos por Argentina<sup>167</sup>. También cabe destacar que, a diferencia de lo

<sup>167</sup> Cabe destacar en este sentido que el 91% de las reservas de gas venezolanas son de gas asociado, es decir que no se puede extraer si no se produce petróleo, pero que también hay grandes reservas de gas no asociado en la plataforma de Tala y particularmente costas afuera. Alí Rodríguez (2004), *Petroamérica vs. ALCA, Conversaciones con Luis Bilbao*. Le Monde Diplomatique, Buenos Aires.

ocurrido en Argentina, los volúmenes de producción de gas natural en Venezuela se mantienen al mismo nivel que aquellos consumidos, no existiendo hasta el 2003 un excedente para la exportación.

El caso de Trinidad y Tobago, tercer productor de la región en importancia, también presenta características distintivas. En primer lugar, este país tiene un volumen de reservas probadas de 0.73 TMC, sólo superados en la región por Venezuela y Bolivia. Su volumen de producción alcanzaba en el 2003 los 24.8 BMC, lo cual demuestra un importante, aunque progresivo, crecimiento producido fundamentalmente a partir de 1999.

El principal salto en esta evolución tiene lugar recientemente entre los años 2002 y 2003, en los que la producción se incrementó en un 43%. Tal vez el aspecto más notable a destacar es que Trinidad y Tobago es actualmente el único país de la región que exporta LNG, con destino a los Estados Unidos, Puerto Rico y República Dominicana, en volúmenes que, de acuerdo a los términos contractuales, ascenderían a 14.35, 0.74 y 0.30 BMC, respectivamente. Además, se espera ampliar la capacidad de su planta en Point Fortin con la incorporación de un tren que permitirá un incremento de 9.9 a 15.1 millones de toneladas (Mt) al año, para luego agregar dos trenes más.

### Consumo de gas natural

El gas natural representaba a fines de 2002 el 19% de la matriz de demanda energética de la región sudamericana, habiendo experimentado un crecimiento del 111% respecto al año 1970.

A su vez, la Agencia Internacional de Energía prevé que continuará progresando y que aumentará su participación en la oferta energética primaria a un 23% en 2010 y a un 27% en 2020, si bien también se piensa que este crecimiento verá un retroceso posteriormente. El petróleo sigue siendo la principal fuente de energía primaria al satisfacer el 46% de la demanda, aún cuando se registra un retroceso desde 1970<sup>168</sup>.

El consumo de gas natural en la región ha aumentado en forma progresiva e ininterrumpida. Sin embargo, es a partir de 1995 que este crecimiento se profundiza. Es significativo el aumento del uso de gas en la producción eléctrica. Es significativo el aumento del uso de gas en la producción eléctrica, constituyendo la segunda fuente de energía después de la biomasa en crecimiento en este rubro entre 1971 y 2002, de acuerdo a datos de la IEA. También se destaca el distinto grado de penetración sectorial del gas y su crecimiento en los sectores de consumo final, industria y transporte, aunque aún constituyen importantes nichos para el incremento de la participación del gas en la matriz de demanda energética.

---

Págs. 72 y 73. De acuerdo a datos de la OLADE, Bolivia tiene el volumen más alto de gas no asociado en la región, alcanzando aproximadamente 1.3 TMC si se consideran sus reservas probadas y probables. Se encuentra seguida en América del Sur por Argentina y Trinidad y Tobago. OLADE (2000), *El gas natural en la región andina*. [www.olade.org](http://www.olade.org) Pág. 296.

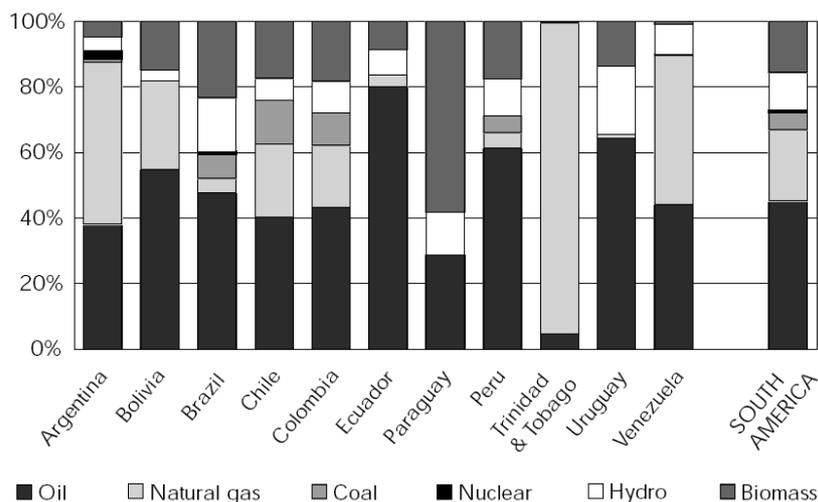
<sup>168</sup> Ver Anexo 5.

Cabe destacar que, como indica Kozulj<sup>169</sup>, los distintos mercados nacionales presentan grados muy dispares de desarrollo, destacándose en este sentido la madurez de los mercados internos de Argentina y Venezuela, el bajo consumo y poca diversificación de la demanda en el resto de los países andinos - si bien Chile y Colombia presentan importantes posibilidades para la ampliación del consumo - y el gran potencial del mercado brasileño, como se indicará posteriormente. Argentina y Venezuela son, en el presente, los países que más nivel de consumo tienen.

Argentina es el país que experimentó el más alto crecimiento del consumo en 2002, con una variación del 14.2%. Como afirmaba anteriormente, esta evolución se consolida a partir del año 1999 y llega a su punto más alto en 2003 con un volumen de 34.6 BMC. El notable aumento en la producción y en el consumo interno tienen lugar en detrimento de la evolución de sus reservas como se indica en el Anexo II, lo cual cuestiona seriamente la sostenibilidad del actual modelo productivo y pone en riesgo el autoabastecimiento energético del país en un plazo de 12 años, como lo indica la relación entre reservas y producción.

El caso de Venezuela reviste nuevamente características particulares dado que, de acuerdo a las estadísticas de British Petroleum, la totalidad de la producción de gas se ha destinado históricamente a satisfacer la demanda interna del país, posiblemente por el gran porcentaje de reservas de gas asociado, aunque tal vez debiera considerarse también la probabilidad de una política de preservación de un recurso natural considerado estratégico. Esta situación contrasta con el hecho de que Venezuela cuenta con el casi 60% de las reservas totales de gas natural en la región.

**Gráfico 15. Matriz de la oferta energética regional en 2000**



Fuente: IEA (2004).

<sup>169</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit. Pág. 49.

A pesar de la madurez del mercado venezolano se observa una muy baja penetración del gas natural en el sector de consumo residencial y comercial, destinándose fundamentalmente a la industria (31%), al consumo en yacimientos (26%) y a la generación eléctrica (20%). Sin embargo, el actual gobierno ha encarado desde hace unos años una política de extensión de la distribución del gas por redes, a todo el país.

La región andina concentra un 75% de las reservas gasíferas. Sin embargo, los países de la región tienen, en su mayoría, consumos relativamente bajos y poco diversificados, comparados con los del Cono Sur<sup>170</sup>.

Tales son los casos de Bolivia y Perú. Si consideramos además que Venezuela tiene una política endodirigida en lo referido a la producción de gas, podemos retomar la observación de Kozulj en su reciente trabajo sobre las posibilidades de integración de los mercados de gas natural en América del Sur, respecto a las dificultades generadas por la ubicación física de las reservas.

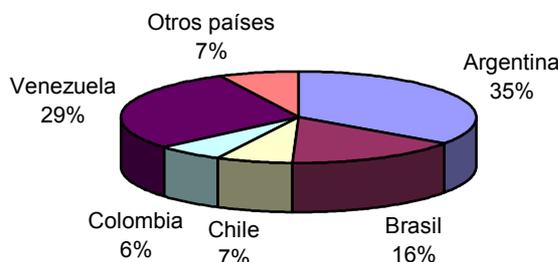
El mismo autor observa el potencial de aumento del consumo en Chile y Colombia. En el primer país, la matriz de demanda energética indica que el 40% del gas es consumido en concepto de otros centros, el 38% se destina a la generación de electricidad y el casi 13%, a la industria. Colombia, por su parte, ocupa el 46% del gas consumido a la producción eléctrica, el 28% a la industria y el 20% al sector residencial. Estos países consumen el 7.48 y 6.42%, respectivamente, del total regional.

El caso brasileño también presenta particularidades. Este país ha tenido, históricamente, un consumo muy bajo de gas natural, el cual no ha superado el 6% de la matriz de oferta de energía primaria. El gobierno brasileño ha iniciado una política de ampliación de la participación del gas en la provisión de energía para el consumo interno, a pesar de que tal crecimiento no se ha manifestado con la rapidez esperada. La producción eléctrica, que se proyecta crecerá a una tasa de 3.1% anual hasta el 2030, en el presente es fuertemente dependiente de la hidroenergía que fue la base del 83% de la electricidad generada en 2002. La política consiste en reducir este nivel de dependencia diversificando la oferta energética, al aumentar la participación del gas en la producción de energía secundaria. Sin embargo, puede notarse una evolución positiva en el consumo que se acentúa a partir del año 1999, momento que coincide con el inicio de las exportaciones de gas natural de Bolivia.

---

<sup>170</sup> Kozulj, Roberto. Op. Cit. Pág. 63.

**Gráfico 16. Distribución del consumo de gas natural por país, 2003**



Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

En efecto, en este período se produce un crecimiento del volumen consumido de casi 124%, al elevarse de 7.1 a 15.9 BMC, destacándose el aumento de 10.4% producido entre 2002 y 2003.

La Agencia Internacional de Energía prevé que la participación del gas en la matriz energética nacional podría aumentar de un 6% en 2002, a 8% en 2010, 12% en 2020 y 16% en 2030. Éste es un punto importante a considerar al analizar el escenario potencial para la integración gasífera continental dado que Brasil tiene la economía y la población más grandes de Sudamérica.

Retomando las líneas principales de lo dicho anteriormente, puede observarse la posición relativamente frágil en materia de autoabastecimiento futuro de Argentina y Brasil, en contraste con la situación holgada de Bolivia, Perú y Venezuela y la posición netamente importadora de países como Chile y Uruguay, si bien Chile tiene más potencial de aumento del consumo interno que Uruguay que cuenta con un mercado muy reducido.

## **Aspectos relacionados al grado de integración infraestructural de la región**

### **Red de gasoductos en operación y proyectados**

Una parte fundamental del panorama del sector gasífero en el Cono Sur es el análisis del nivel de integración física interna y regional con el que cuentan efectivamente los países a fin de evaluar los posibles núcleos de conectividad a partir de los cuales se puedan fortalecer los intercambios entre los Estados.

Una vista rápida del comercio intrarregional de gas natural a través de gasoductos nos brinda un primer panorama de este punto, que desarrollaremos en forma sintética ulteriormente. La red de gasoductos actualmente existente, a pesar del gran desarrollo experimentado, se encuentra bastante acotada geográficamente, vinculando a Argentina con Chile, Brasil y Uruguay y a Bolivia con Brasil y Argentina.

Un primer análisis de las conexiones existentes entre los países sudamericanos a través de gasoductos en operación, nos permite ver que la mayoría de ellos fueron construidos a partir de 1996, es decir, en pleno desarrollo de las reformas económicas estructurales. Puede observarse, por ejemplo, el caso argentino donde el sector energético fue privatizado y concesionado en todos los eslabones de su cadena productiva. En 1996, puntualmente, se produce la privatización de YPF. El sector hidrocarburífero en Bolivia experimentó un proceso de similares características, si bien allí la privatización tomó el formato de la llamada "capitalización".

De acuerdo a datos de 2004 elaborados por Kozulj<sup>171</sup>, la Argentina tiene gasoductos de exportación con una capacidad del orden de los 42.6 MMm<sup>3</sup>/día, pero exporta un poco más de 17 millones, es decir que estaría ocupando aproximadamente el 40% de la capacidad instalada. Las inversiones representan cerca del 55% del total de las inversiones realizadas por las empresas transportistas.

Comenzaré por describir sintéticamente los gasoductos de exportación que vinculan a Argentina con Chile, Uruguay y Brasil, en base a datos del IDICSO (véanse De Dicco, 2005; De Dicco, 2004a; y De Dicco, 2004b).

De los siete gasoductos que se extienden hacia Chile dos parten de los yacimientos de la Cuenca del Noroeste, uno de la Cuenca Neuquina, uno en la Cuenca Cuyana y tres de la Cuenca Austral. Los dos primeros: el Gasoducto Norandino y Atacama abastecen al Norte de Chile, siendo utilizado tanto para la explotación minera como para el abastecimiento de centrales termoeléctricas y consumo final. Los dos siguientes: el Gasandes y el Pacífico llegan a la región centro y sur, respectivamente, y abastecen al área más densamente poblada del país vecino, destinándose al suministro de plantas termoeléctricas y para calefacción. Los tres últimos: Methanex YPF, Methanex Sipetrol y Methanex PanAmerican Energy se extienden hasta extremo sur de Chile donde abastecen a las industrias de gas natural que producen metano para su exportación a los Estados Unidos. Los gasoductos Pacífico, Atacama y Cruz del Sur tienen capacidad ociosa, de forma tal que no se prevé ampliaciones.

Los gasoductos construidos hacia Uruguay, Paysandú y Cruz del Sur provienen de la Cuenca Neuquina. El gasoducto Paysandú registra, sin embargo, un bajo porcentaje de uso sobre su capacidad instalada que en 2004 llegó a sólo el 7%<sup>172</sup>. El Cruz del Sur está operativo desde 2002 pero no estuvo en actividad en 2004. Se proyecta su extensión hasta Porto Alegre, en caso de aumentar la demanda brasileña. El gasoducto TGM proviene de la Cuenca del Noroeste y llega hasta Uruguaina, Brasil, donde abastece a una central termoeléctrica de 500 MW de capacidad instalada. También se está estudiando la posibilidad de extenderlo hasta Porto Alegre.

En lo referido a las conexiones de exportación que provienen de Bolivia, puede decirse que el Gasoducto Bolivia-Brasil es uno de los proyectos energéticos más importantes a nivel continental. Fue terminado en el año 1999, momento en el cual se inician las exportaciones. Inicialmente, se proyectaba que para el 2004 se iba a llegar a utilizar la instalación al 100% de su capacidad, es decir, 30 MMm<sup>3</sup>/día. Sin embargo, diversas circunstancias, han dado

---

<sup>171</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit. Pág. 54 y 55.

<sup>172</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit. Pág. 55.

lugar a que las exportaciones se mantengan en un rango de los 12 MMm<sup>3</sup>/día<sup>173</sup>. No obstante, aún se está considerando la concreción de otro importante proyecto que requeriría una inversión de aproximadamente US\$ 5.000 millones, denominado GASIN (Gas Integration), por el cual se abastecería de gas boliviano al norte de Argentina, sur del Paraguay y sur del Brasil, Santa Catarina y Brasilia<sup>174</sup>.

Los únicos gasoductos que anteceden a los construidos en los años noventa, son aquellos que unen a Argentina con Bolivia. La construcción del principal gasoducto Bolivia-Argentina comenzó en los años setenta. El contrato de exportación entró en vigencia en 1972. A partir de 1999, Argentina dejó de comprar gas a Bolivia para retomar nuevamente las importaciones en 2001 en pequeños volúmenes.

La cambiante relación puede resultar significativa. Se trata de los primeros dos países latinoamericanos que comerciaron gas natural por gasoductos. Dicho intercambio, lejos de incrementarse como ha sido la evolución natural de las exportaciones de gas natural, fue suspendido. La relación se retomó bajo el impulso de la crisis energética argentina y, actualmente, se analiza la construcción de un nuevo gasoducto entre los dos países, el Gasoducto del Noreste Argentino (GNA).

Puede observarse a partir de los proyectos de expansión de la red de gasoductos antes reseñada- que la región sur del Brasil se presenta como el principal núcleo dinamizador de la integración energética regional y también como el más importante centro de conectividad. También existirían posibilidades de comercio entre Colombia y Ecuador, Perú y Ecuador y Venezuela y Colombia, con distintos niveles de factibilidad. Hasta el momento, el de más probable realización es el último que vincularía los yacimientos de La Guajira en Colombia a Cuenca del Lago en Maracaibo, con el objeto de abastecer al occidente venezolano en el que existe poca infraestructura de producción, transporte y distribución. Ya se ha suscripto un Memorandum de Entendimiento acordado entre PDVSA, ECP y TEXACO<sup>175</sup>.

De acuerdo a las proyecciones realizadas por Kozulj (2004), el incremento de la demanda del gas podría enfrentar limitaciones en los próximos años, a menos que se produzca un aumento de la demanda energética como consecuencia de un crecimiento económico de la región<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> Campodónico, Humberto (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos en América Latina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.

<sup>174</sup> Kozulj, Roberto. Op. cit. Pág. 22 y OLADE, Informe Energético 2003. Pág. 23.

<sup>175</sup> OLADE y Mercados Energéticos. La situación energética en América Latina. Informe Final preparado para la Corporación Andina de Fomento. Marzo, 2003. Pág. 126.

<sup>176</sup> Kozulj, Roberto. "Vale la pena insistir que la pretensión de incorporar precios internacionales para un producto que difícilmente puede ser considerado un commodity (...) puede obstaculizar no sólo el crecimiento de los mercado de gas sino afectar la relación entre los precios internos y externos con severos perjuicios para el desarrollo económico y la estabilidad macroeconómica de largo plazo. En tal sentido se requerirán políticas de subsidios bien definidas en su alcance, destino y duración y posiblemente regulaciones supranacionales para facilitar los procesos de integración gasífera" Op. cit. Pág. 61.

### **El desarrollo del GNL y los proyectos existentes**

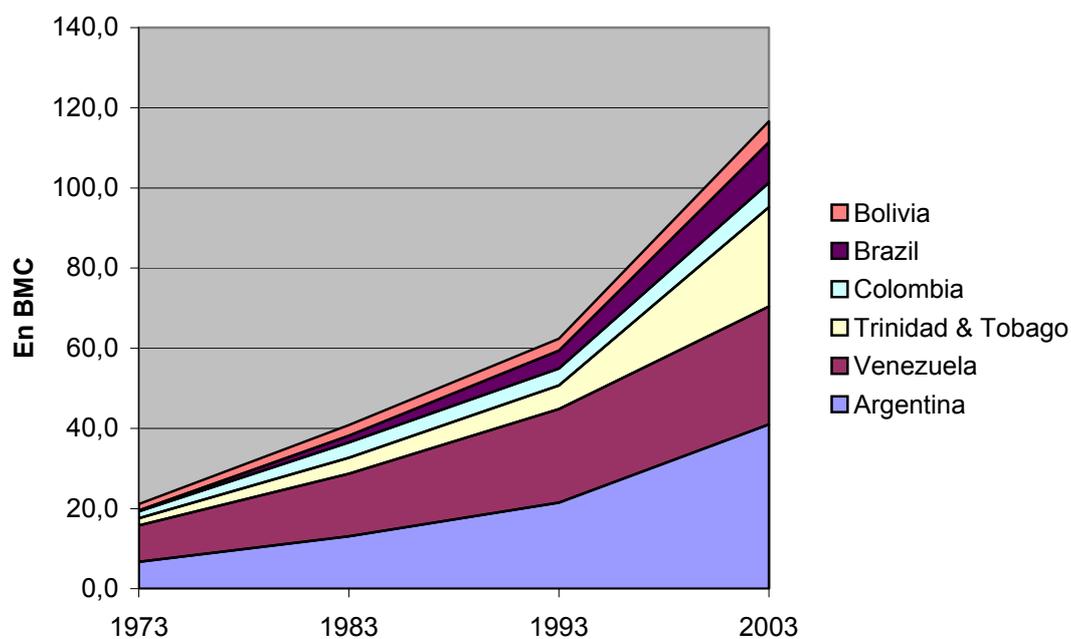
Este contexto de eventuales limitaciones en el crecimiento de la demanda regional de gas natural induciría la orientación del comercio fuera de la región, fundamentalmente a Estados Unidos, México y Centroamérica, con lo cual cobra relevancia la producción de Gas Natural Licuado.

Actualmente, Trinidad y Tobago es el único país de la región que produce y exporta GNL, a través del consorcio Atlantic LNG. Existen cuatro proyectos importantes de producción de GNL:

- ❑ la ampliación de la Planta de Point Fortin en Trinidad y Tobago, que totalizaría una capacidad instalada de 9.6 millones de toneladas al año. Actualmente, se exporta GNL a Estados Unidos, República Dominicana y Puerto Rico; los nuevos mercados se encontrarían en la misma región centroamericana.
- ❑ Hunt Oil Camisea de Perú. Se espera que hacia el final de la década se complete la construcción de una planta de LNG de 4.4 Mt al año en Perú, usando el gas del campo de Camisea, que tendría como destino México y Estados Unidos.
- ❑ Pacific LNG de Bolivia. Este proyecto presenta características similares al anterior. En virtud de los importantes descubrimientos gasíferos realizados en el departamento de Tarija, al sur de Bolivia, se creó un consorcio a fin de exportar el gas boliviano a Estados Unidos y México por un puerto ubicado en Chile o en Perú. Este proyecto, si bien no se ha descartado, por el momento no se presenta como una opción viable políticamente a nivel interno.
- ❑ Planta Mariscal Sucre en Venezuela. Un consorcio de empresas extranjeras lideradas por PDVSA está tratando de desarrollar una planta de licuefacción de un tren con capacidad de 4.7 millones de toneladas al año en el Golfo de Paria y la Plataforma Deltana. Originalmente pensada para abastecer el noreste de Brasil, es posible que la producción también se vuelque a los mercados norte y centroamericano.

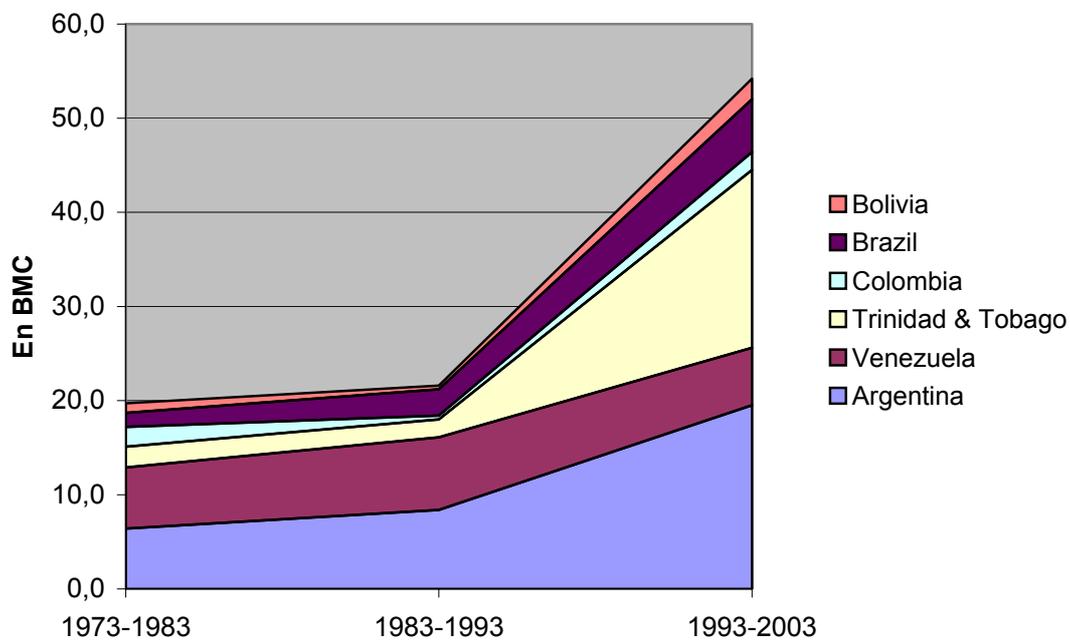
## Anexo 1. Crecimiento de la producción por país y desagregación del volumen incrementado

Crecimiento de la producción por país, período 1973-2003, en BMC



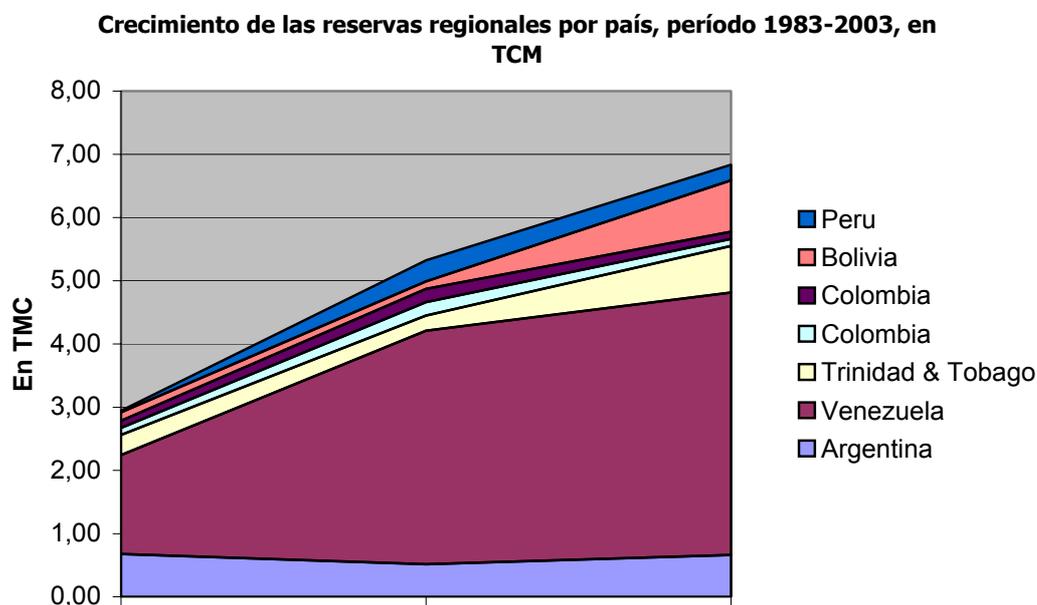
Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

Desagregación de los incrementos productivos por país, período 1973-2003, en BMC



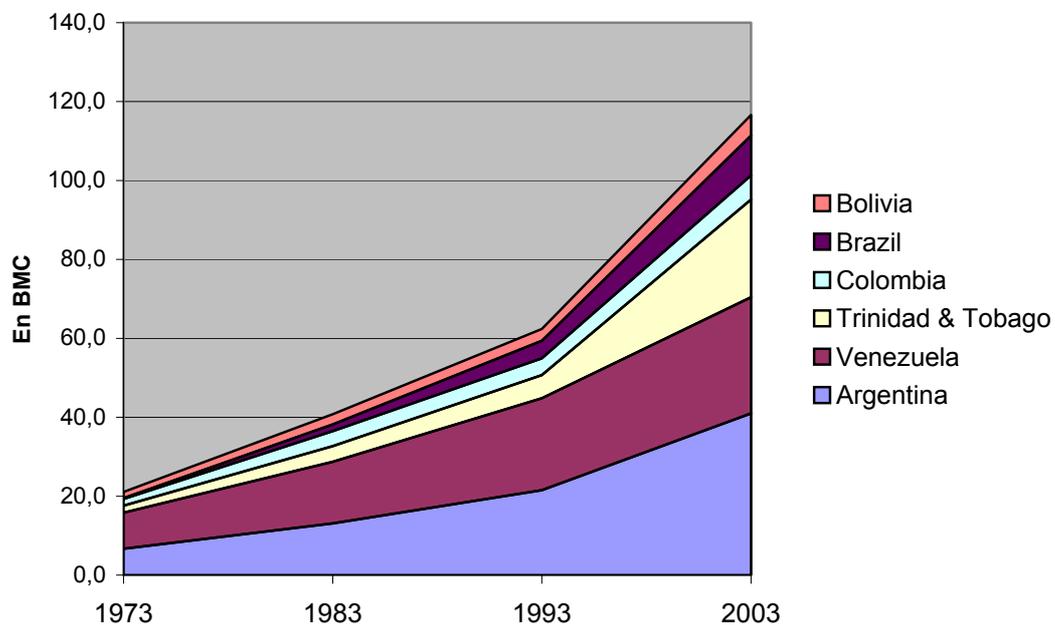
Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

## Anexo 2. Crecimiento de las reservas gasíferas en Sudamérica y aumento de la producción



Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

Crecimiento de la producción por país, período 1973-2003, en BMC



Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

### Anexo 3. Red de Gasoductos en operación de América del Sur

**Cuadro 7. Red de Gasoductos en operación de América del Sur, 2004**

Gasoducto	Operador	Ubicación	Longitud	Capacidad Máxima	Inicio de operaciones
<b>De Argentina a Chile</b>					
Norandino	TGN	Salta a Paso Jama (CH)	380 km.	5 MMm3/día	1999
Atacama	CMS Energy	Cnel. Cornejo (ARG) a Paso Jama (CH)	531 km.	9 MMm3/día	1999
Gasandes	TGN	La Mora (ARG) a Paso Maipo (CH)	313 km.	10MMm3/día	1997
Pacífico	Nova Gas International	Loma La Lata (ARG) a Paso Buta (CH)	530 km.	3.5 MMm3/día	1999
Methanex YPF	Repsol YPF	El Cóndor-Posesión (CH)	8 km.	2 MMm3/día	1999
Methanex SIP	Sipetrol	Cabo Vírgenes-Dungeness	12 km.	1.22 MMm3/día	1999
Methanex PAN	PanAmerican Energy	San Sebastián – Bandurrias	48.5 km.	2 MMm3/día	1997
<b>De Argentina a Uruguay y Brasil</b>					
Paysandú	TGN	Colón (ARG) a Paysandú (UY)	15 km.	1 MMm3/día	1998 <sup>177</sup>
Cruz del Sur	British Gas	Punta Lara (ARG) a Montevideo	38 km.	6 MMm3/día	2002 <sup>178</sup>
TGM	TGN y TGM	Entre Ríos a Uruguiana (BR)	450 km.	2.8 MMm3/día	2000 <sup>179</sup>
<b>DE BOLIVIA A ARGENTINA</b>					
Bermejo-Ramos		Bermejo (BOL) a Ramos (ARG)	5 km	1.5 MMm3/día	1988
Madrejones-Campo Durán		Madrejones (BOL) a Salta (ARG)			2001
<b>DE BOLIVIA A BRASIL</b>					
GASBOL	Enron-PETROBRAS	Santa Cruz (BOL) a Sao Paulo (BR)	3069 km.	30MMm3/día	1999
Cuiabá	Gasoccidente	Santa Cruz (BOL) a Cuiabá (BR)	267 km.	2.8 MMm3/día	2000

Fuente: elaboración propia en base a datos de Kozulj (2004) y De Dicco (2004).

<sup>177</sup> Este gasoducto registra en la actualidad un bajo porcentaje de utilización, que fue del solo 7% en 2004.

<sup>178</sup> Es operativo desde 2002, pero no está en operación en la actualidad.

<sup>179</sup> Se estudia la posibilidad de extenderlo hasta Porto Alegre.

## Anexo 4. Movimientos comerciales a través de gasoductos

**Cuadro 8. Movimientos comerciales a través de gasoductos 2003, en BMC<sup>180</sup>**

	América del Sur	Desde		
		Argentina	Bolivia	Importaciones totales
Hacia	Brasil	0,68	4,90	5,58
	Chile	5,75	-	5,75
	Uruguay	0,03	-	0,03

Fuente: elaboración propia en base a datos de BP (2004).

<sup>180</sup> Cabe destacar que los montos consignados son aquellos establecidos contractualmente, de forma tal que los volúmenes reales comercializados pueden ser diferentes.

## Referencias bibliográficas

**Aillón Gómez, Tania** (2003). *La fisura del estado como expresión de la crisis política de la burguesía en Bolivia*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 10, Enero-Abril 2003.

**Amin, Samir** (1998). *Unidad y Mutaciones del Pensamiento Único en Economía*. En López Segrera (1998) *Los Retos de la Globalización*. Ensayos en Homenaje a Theotonio Dos Santos. UNESCO, Caracas.

**Antelo, Eduardo** (2000). *Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985*. Serie Reformas Económicas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

**Barja Daza, Mover** (1999). *Las reformas estructurales bolivianas y su impacto sobre las inversiones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Reformas Económicas. Santiago de Chile.

**BID** (2001). *Integración energética en el Mercosur Ampliado*. Documento para discusión. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

**Birhuet, Enrique y Fernández, Miguel** (2002). *Resultados de la Reestructuración Energética en Bolivia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile.

**Blanes, José** (2003). *Bolivia: La crisis institucional vista desde las regiones ¿La hora de las autonomías?*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. La Paz.

**Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco** (1994). *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. México, DF.

**BP** (2004). *Statistical Review of World Energy, 2004*. BP. Londres.

**Campodónico, Humberto** (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos en América Latina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.

\_\_\_\_ (1999). *La industria del gas natural y su regulación en América Latina*. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile.

\_\_\_\_ (1998) *La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

**CEPAL** (2004). *Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2003-2004*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

**Corvalán, María Alejandra** (2002). *El Banco Mundial. Intervención y Disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

**Cox, Robert** (1995). *Critical Political Economy*. En *Internacional Political Economy: Understanding Global Disorder*. Zed Books. London.

\_\_\_\_ (1986). *Fuerzas sociales, Estados y Órdenes Mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales*. Columbia University Press. Columbia.

**Chávez, Walter** (2005). *Crisis y pujos secesionistas en Bolivia*. Le Monde Diplomatique, Febrero, Buenos Aires.

**Choque, María del Carmen** (2004). *Cobertura de Servicios Públicos y Pobreza*. Revista Electricidad y Regulación N° 3, Superintendencia de Electricidad, Diciembre 2004. La Paz.

**De Dico, Ricardo Andrés** (2005). *El comportamiento del oligopolio energético que opera en Argentina sobre la oferta primaria de gas natural*. AREP012, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

\_\_\_\_ (2004a). *Gas natural: análisis de la situación actual de abastecimiento del mercado interno y de las exportaciones*. AREP010, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

\_\_\_\_ (2004b). *Análisis de la participación de los principales conglomerados empresarios en las diversas fases de la cadena gasífera y en otros segmentos del mercado energético de Argentina*. AREP009, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

**Dalence, Antonio** (2004). "El presidente aclara que el Sí no quiere decir nacionalización", La Razón, 10 de julio de 2004.

**Dosdroff, Daniel** (1994). *Salto al vacío. Estabilización y riesgo político en Bolivia*. Archivos del Presente. Buenos Aires.

**Escobar de Pavón, Silvia** (2003). *Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 12, Septiembre-Diciembre 2003.

**Espinosa, Claudia y Gozálvez, Gonzalo** (2003) *Bolivia arrinconada en la azotea de su historia*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 10, Enero-Abril 2003.

**Falcoff, Mark** (2004). *¿Los últimos días de Bolivia?* Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, 8 de junio de 2004.

**Freda, José Francisco** (2004). *Agotamiento de las reservas de hidrocarburos en Argentina*. AREP003, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

**Friedrich, Karl** (1964) *El hombre y su gobierno*. Ed. Tecnos, Madrid.

**García Linera, Álvaro** (2003). *Crisis estatal y muchedumbre*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 10, Enero-Abril 2003.

\_\_\_\_ (2004). *Geopolítica de los hidrocarburos*. Le Monde Diplomatique. Agosto 2004 (edición boliviana).

**García Linera, Álvaro y Stefanoni, Pablo** (2004). *Refundar la República en Bolivia*. Le Monde Diplomatique, Agosto, Buenos Aires.

**Gray Molina, George, Pérez de Rada, Ernesto y Yáñez, Ernesto** (1999). *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo. Washington, DC.

**Gilpin, Robert** (1986). *La economía política de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

**IEA** (2004). *World Energy Outlook 2004*. International Energy Agency y OCDE. París.

**Keohane, Robert** (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

**Keohane, Robert y Joseph Nye** (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

**Kozulj, Roberto** (2004). *La industria del gas natural en América del Sur: situaciones y posibilidades de la integración de mercados*. Consejo Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile.

**Krasner, Stephen** (2000). *Soberanía: una hipocresía organizada*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

**Kruse Tom** (2001). *Transición política y recomposición sindical. Reflexiones sobre Bolivia*. En de la Garza Toledo Enrique (comp.) *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. CLACSO/ASDI/ILAS. Buenos Aires, Argentina.

**Lahoud, Gustavo** (2005a). *Los ejes energético e hidrográfico de la integración regional sudamericana*. AREP017, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

\_\_\_\_ (2005b). *La soberanía energética y la integración regional sudamericana*. AREP016, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

**León Rosario** (1990). *La cultura política del nacionalismo revolucionario y la cultura como política en Bolivia*. En Zemelman Hugo, *Cultura y política en América Latina*. Editorial Siglo XXI/ Universidad de Naciones Unidas, México.

**Mamani Ramírez, Pablo** (2003). *El rugir de la multitud: levantamiento de la ciudad aymara de El Alto y la caída del gobierno de Sánchez de Lozada*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, Nº 12, Septiembre-Diciembre 2003.

**Mercados Energéticos** (2004). *La integración energética en el Pacto Andino*. Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.

**Morgenthau, Hans** (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

**Ocampo, Antonio José** (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Estudios y Perspectivas. México, DF.

**OLADE** (2003). *Informe energético 2003*. Organización Latinoamericana de Energía. Quito.

\_\_\_\_ (2000). *El gas natural en la región andina*. Organización Latinoamericana de Energía. Quito.

**OLADE, CEPAL y GTZ** (2001). *Los mercados de gas natural en la Comunidad Andina: Desarrollo y Perspectivas de Integración*. OLADE, CEPAL y GTZ. Quito.

**OLADE y Mercados Energéticos** (2003). *La situación energética en América Latina*. Informe Final preparado para la Corporación Andina de Fomento.

**Panebianco, Angelo** (1992). "Comparación y Explicación", en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino: *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.

**Prada Alcoreza, Raúl** (2003). *Perfiles del movimiento social contemporáneo. El conflicto social y político en Bolivia*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 12, Septiembre-Diciembre 2003.

**Rodríguez, Alí** (2004). *Petroamérica vs. ALCA, Conversaciones con Luis Bilbao*. Le Monde Diplomatique. Buenos Aires.

**Rosencrance, Richard** (1986). *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Alianza Editorial. Buenos Aires.

**Rossi, Antonio** (2005). *Crisis política en Bolivia: Anuncio del Presidente Mesa*. Diario Clarín, 10 de marzo de 2005.

**Seitz, Mirka** (2004). *El MERCOSUR político. Fundamentos Federales e Internacionales*. Fundación Juan Pablo Viscardo. Buenos Aires.

\_\_\_\_ (1983). *Realismo Penitencial o margen de maniobra*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

**Silenzi de Stagni, Adolfo** (1972). *Política Energética Nacional*. Centro de Estudios General Mosconi. Buenos Aires.

**Soliz Rada, Andrés** (2004a). *El mismo perro con distinto nombre. La capitalización boliviana y la privatización argentina*. Reportaje realizado por Félix Herrero. Info-MORENO N° 72, Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (MORENO). Buenos Aires.

\_\_\_\_ (2004b). *Referéndum para REPSOL*. Bolpress. La Paz.

**Strange, Susan** (1996). *The retreat of the state: The diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press. Cambridge.

**Solón, Pablo** (2003). *Radiografía de un febrero*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 10, Enero-Abril 2003.

**Stefanoni, Pablo** (2003). *MAS-IPSP: la emergencia del nacionalismo plebeyo*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, N° 12, Septiembre-Diciembre 2003.

**Taccone, Juan José y Uriel Nogueira (ed.)** (1998). *Informe MERCOSUR N° 4. Año 3*. Período Enero-Junio 1998. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración en América Latina y el Caribe, Buenos Aires.

\_\_\_\_ (2003). *Informe MERCOSUR N° 8. Año 7*. Período 2001-2002. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración en América Latina y el Caribe, Buenos Aires.

---

**Torres Armas, William** (2000). *Bolivia: núcleo de distribución y abastecimiento de energía en el Cono Sur*, en Zelada, Alberto (coord.) *Bolivia. Temas de la agenda internacional*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (UDAPEX) y PNUD. La Paz, Bolivia.

**Urioste F. de C., Miguel** (2004). *Bolivia: de la recuperación democrática de 1982 a la agonía de los partidos políticos y el nuevo protagonismo de las FFAA*. Observatorio Social de América Latina, Año V, Nº 13, Enero-Abril 2004.

**Villegas Quiroga, Carlos** (2003). *Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos*. Observatorio Social de América Latina, Año IV, Nº 12, Septiembre-Diciembre 2003

**Wallerstein, Immanuel** (1996). *Dependence in an Interdependent World*. En *International Political Economy. State-Market Relations in the Changing Global Order*. Lynne Rienner Publishers, Londres.

**YPFB**. *Libro de Oro*. Talleres Gráficos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Bolivia. S/F.

---

## **Sitios Web**

### **□ Bolivia**

- Banco Central de Bolivia: [www.bcb.gov.bo](http://www.bcb.gov.bo)
- Cámara Boliviana de Hidrocarburos: [www.cbh.org.bo](http://www.cbh.org.bo)
- Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios: [www.cebem.org](http://www.cebem.org)
- Centro de Documentación e Información Bolivia: [www.cedib.org](http://www.cedib.org)
- Congreso Nacional de Bolivia: <http://www.congreso.gov.bo>
- Corte Nacional Electoral de Bolivia: [www.cne.gov.bo](http://www.cne.gov.bo)
- Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización: [www.dpc.gov.bo](http://www.dpc.gov.bo)
- Instituto Nacional de Estadísticas: [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)
- Ministerio de Minería e Hidrocarburos: [www.hidrocarburos.gov.bo](http://www.hidrocarburos.gov.bo)
- Presidencia de la Nación: [www.presidencia.gov.bo](http://www.presidencia.gov.bo)
- Superintendencia de Hidrocarburos: [www.superhid.gov.bo](http://www.superhid.gov.bo)
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos: [www.ypfb.gov.bo](http://www.ypfb.gov.bo)

### **□ Otros**

- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO): [www.clacso.org](http://www.clacso.org)
- Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, sección correspondiente al Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo: [www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm)
- Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (MORENO): [www.info-moreno.com.ar](http://www.info-moreno.com.ar)

## **Estadísticas Oficiales**

- Instituto Nacional de Estadísticas
- Ministerio de Minería e Hidrocarburos

- ❑ Superintendencia de Hidrocarburos
- ❑ Banco Central de Bolivia

## **Documentos Jurídicos**

### **❑ Bolivia**

- Ley N° 1194 de Hidrocarburos
- Ley N° 1689 de Hidrocarburos
- Ley N° 1544 de Capitalización
- Ley N° 1600 del Sistema de Regulación Sectorial
- Ley N° 1182 de Inversiones
- Ley N° 1330 de Privatizaciones
- Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa
- Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales
- Decreto Supremo N° 27449
- Decreto Supremo N° 24408
- Decreto Supremo N° 24409
- Decreto Supremo N° 24410
- Instrumento No. 7072/96 .- Escritura sobre constitución de sociedad de economía mixta que suscriben el sector público y privado de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) denominado Empresa Petrolera Chaco Sociedad de Economía Mixta (EPCHA S.A.M.)
- Instrumento No. 7071/96 .- Escritura sobre constitución de sociedad de economía mixta que suscriben el sector público y privado de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (Y.P.F.B.) denominado Empresa Petrolera Andina Sociedad de Economía Mixta (EPAN S.A.M.)
- Instrumento No. 7073/96 .- Escritura sobre constitución de sociedad de economía mixta que suscriben el sector público y privado de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (Y.P.F.B.) denominado Transportadora Boliviana de Hidrocarburos de Economía Mixta (TBH S.A.M.)
- Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Integración Energética entre Argentina y Bolivia

### **❑ MERCOSUR**

- Decisión Consejo Mercado Común N° 10/98, 1998
- Decisión Consejo Mercado Común N° 10/99, 1999
- Resolución Grupo Mercado Común N° 57/93, 1993
- Resolución Grupo Mercado Común N° 33/01, 2001

### **❑ CAN**

- Acuerdo para la Interconexión Regional de los Sistemas Eléctricos y el Intercambio Internacional de Energía Eléctrica, Cartagena de Indias, 22 de setiembre de 2001

### **❑ IIRSA**

- Comunicado de Brasilia. Comunicado I Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, Septiembre de 2000.
- Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Reunión de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, Montevideo, Uruguay, 4 y 5 de diciembre de 2000.

- Reunión de Trabajo, Grupo Técnico Ejecutivo, Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales, 29 de abril de 2003.
- Reunión de Trabajo, Grupo Técnico Ejecutivo de Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales. Diciembre, 2002.

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO**

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❑ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❑ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❑ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❑ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❑ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

**ÁREAS DE INVESTIGACIÓN DEL IDICSO**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Desarrollo Social Local y Regional            | <input type="checkbox"/> Organizaciones No Gubernamentales y Políticas Públicas | <input type="checkbox"/> Empleo y Población  |
| <input type="checkbox"/> Recursos Energéticos y Planificación          | <input type="checkbox"/> Relaciones Internacionales de América Latina           | <input type="checkbox"/> Estudios sobre Asia y el Pacífico   |
| <input type="checkbox"/> Gobernabilidad y Reforma Política             | <input type="checkbox"/> Historia Cultural y Social Contemporánea               | <input type="checkbox"/> Historia de las Relaciones Internacionales en el Mundo Antiguo y Medieval |
| <input type="checkbox"/> Sociedad, Estado y Religión en América Latina | <input type="checkbox"/> Relaciones Iglesia-Estados                             | <input type="checkbox"/> Migraciones   |

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:  
*Lic. Eduardo Suárez*

Director del IDICSO:  
*Dr. Pablo Forni*

Comité Asesor del IDICSO:  
*Dr. Raúl Bisio*  
*Dr. Alberto Castells*  
*Dr. Ariel Colombo*  
*Dr. Floreal Forni*

**SERIE MATERIALES DE ÁREA**

Edición y corrección: *Ricardo De Dicco*, Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO

Tel/Fax: (+5411) 4952-1403

Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441  
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina