



UNRISD

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

Documento de Trabajo 2016-3-S

Protesta Social y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social en Bolivia

Santiago Daroca Oller

Preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Las políticas de movilización de recursos domésticos
para el desarrollo social

Abril 2016

UNRISD publica documentos de trabajo
para estimular el diálogo y los comentarios críticos.



UNRISD

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Tel: +41 (0)22 9173020
Fax: +41 (0)22 9170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Copyright © UNRISD 2016

Esta no es una publicación formal de UNRISD. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los estudios corresponde exclusivamente a su(s) autor(es), y la disponibilidad en el sitio web del Instituto (www.unrisd.org) no constituye una aprobación por parte de UNRISD de las opiniones expresadas en ellos. Ninguna publicación o distribución de estos documentos está permitida sin la autorización previa de(l) (los) autor(es), salvo para uso personal.

Introducción a los Documentos de Trabajo sobre Las Políticas de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social

Este documento forma parte de una serie de publicaciones derivada del proyecto de investigación sobre Las Políticas de la Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social.

Este proyecto busca contribuir al debate global sobre los aspectos políticos e institucionales que permiten a los países pobres movilizar recursos domésticos para su desarrollo social. Asimismo, examina los procesos y mecanismos que conectan las políticas de la movilización de recursos con las demandas sociales; los cambios en las relaciones estado-ciudadanía y estado-donantes asociadas a la movilización y distribución de los recursos; y las reformas requeridas para obtener ingresos y servicios de mayor calidad y sostenibilidad. Para mayor información, por favor visitar www.unrisd.org/pdrm_

El proyecto está financiado por SIDA y UNRISD.

Editores de la serie: Katja Hujo y Harald Braumann

Documentos de trabajo del proyecto sobre Las Políticas de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social

Protesta Social y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social en Bolivia
Santiago Daroca Oller, Abril 2016

Politics and Organizational Capacities of Selected Key Fiscal and Social Institutions in Uganda
Mesharch W. Katusiimeh and Jalia Kangave, Agosto 2015

Minería y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social: El Caso de Nicaragua
Hilda María Gutiérrez Elizondo, Agosto 2015

Political Economy of Citizenship Regimes: Tax in India and Brazil
Aaron Schneider, Julio 2015

Mining and Resource Mobilization for Social Development: The Case of Nicaragua
Hilda María Gutiérrez Elizondo, Abril 2015

Examining the Catalytic Effect of Aid on Domestic Resource Mobilization for Social Transfers in Low-Income Countries
Cécile Cherrier, Febrero 2015

Tax Bargains: Understanding the Role Played by Public and Private Actors in Influencing Tax Policy Reform in Uganda.
Jalia Kangave y Mesharch W. Katusiimeh, Febrero 2015

State-Business Relations and the Financing of the Welfare State in Argentina and Chile: Challenges and Prospects
Jamee K. Moudud, Esteban Perez Caldentey y Enrique Delamonica, Diciembre 2014

From Consensus to Contention: Changing Revenue and Policy Dynamics in Uganda.
Anne Mette Kjær y Marianne S. Ulriksen, Diciembre 2014

Fiscal Capacity and Aid Allocation: Domestic Resource Mobilization and Foreign Aid in Developing Countries
Aniket Bhushan y Yiagadeesen Samy, Mayo 2014

The History of Resource Mobilization and Social Spending in Uganda
Marianne S. Ulriksen y Mesharch W. Katusiimeh, Marzo 2014

Extractive Industries, Revenue Allocation and Local Politics.
Javier Arellano y Andrés Mejía Acosta. Marzo 2014

Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low-Income Countries.
Mick Moore, Noviembre 2013. UNRISD-ICTD Working Paper No. 15, UNRISD, International Centre for Tax and Development

Documentos de Trabajo de un proyecto relacionado

Movilización de Recursos Provenientes de Industrias Extractivas: La Protección y Promoción de los Derechos de los Niños y de su Bienestar en Países Ricos en Recursos Naturales

Extractive Industries and the Financing of Child-Inclusive Social Development in the Philippines: Trends and Policy Frameworks
Cielo Magno, Enero 2016

The Political Economy of Financing Children's Rights through Extractive Industries in the Philippines
Jewellord T. Nem Singh, Jean B. Grugel y Pascale Hatcher, Enero 2016

Índice

Acrónimos	ii
Resumen	iii
Introducción.....	1
Mobilización de Recursos: Algunos Conceptos	2
El Proceso de Mobilización de Rentas Hidrocarburíferas en Bolivia (2003-2007)	4
Reforma tributaria y protesta social: El impuestazo como antecedente.....	5
La construcción de acuerdos implícitos entre Estado-ciudadanía	9
La disputa y negociación entre niveles del Estado	12
La negociación Estado-empresas petroleras	16
Contexto social y económico favorable	16
Diseño jurídico del Decreto Supremo de Nacionalización.....	19
Implementación de la estratégica estatal de negociación	20
Cambio en la Relación Estado-Ciudadanía	24
Algunas Consideraciones sobre la Experiencia Boliviana: A Manera de Conclusión ...	30
Referencias	36
Entrevistas	39
Anexo	40

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Desacuerdo impuestazo por nivel socioeconómico.....	7
Gráfico 2: Aprobación del Gobierno	8
Gráfico 3. Apoyo ciudadano a la Renta Dignidad.....	15
Gráfico 4: Nacionalización: grado de acuerdo y efectos (%).....	17
Gráfico 5. Seguimiento ciudadano a la firma de nuevos contratos petroleros	18
Gráfico 6: Apoyo al sistema y tolerancia 2000-2004 (escala de 1-100)	25
Gráfico 7: Relación entre tolerancia y apoyo al sistema en Bolivia: 2000-2004.....	26
Gráfico 8: El país va en la dirección correcta.....	27
Gráfico 9: La democracia como solución a los problemas.....	27
Gráfico 10: Confianza en el Gobierno y capacidad del Estado para solucionar problemas	28
Gráfico 11: Satisfacción con los servicios nacionalizados (2009)	29
Gráfico 12: Apoyo al Sistema y Tolerancia 2000-2012 (escala de 1-100)	29
Gráfico 13: Relación entre Tolerancia y Apoyo al Sistema en Bolivia: 2000-2010	30

Lista de Tablas

Tabla 1. Preguntas y resultados del Referéndum del Gas (18 de Julio de 2004)	11
Tabla 2: Principales diferencias entre antiguos y nuevos contratos	23
Tabla 3: Síntesis del proceso de movilización de recursos en Bolivia.....	32

Acrónimos

COB	Central Obrera Boliviana
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesino de Bolivia
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
MAS	Movimiento al Socialismo
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
TGN	Tesoro General de la Nación
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Resumen

Desde la perspectiva de la movilización de recursos domésticos y su relación con el conflicto y la protesta social, el 2003 representa para Bolivia un año especialmente importante. Ello por la relevancia que tuvieron dos conflictos vinculados con el financiamiento del desarrollo, a saber: la reforma tributaria conocida como el *impuestazo*, que buscaba instaurar un impuesto directo al salario (febrero 2003) y la denominada guerra del gas (octubre 2003). Ambos conflictos produjeron los niveles más altos de violencia que registran los más de 30 años continuos de democracia que lleva el país. El impacto de los mismo reconfiguró el espacio fiscal boliviano al dar paso a un proceso de movilización de recursos domésticos basado en la renta hidrocarburífera.

La movilización de recursos domésticos ocurrida en Bolivia entre 2003 y 2007 fue la conjunción de tres procesos diferentes pero interrelacionados causalmente entre sí, a saber: i) la construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía para la movilización de recursos, ii) la disputa y negociación entre nivel nacional y niveles subnacionales del Estado por la captura y manejo de los recursos movilizados y iii) la negociación entre Estado y empresas petroleras para modificar los contratos y adaptarlos al nuevo marco normativo dado por la nacionalización de los hidrocarburos de mayo de 2006.

Esta movilización de recursos permitió a Bolivia alcanzar importantes logros en el desarrollo social y económico. Esto produjo una mejor valoración ciudadana del Estado, de su capacidad de solucionar problemas y su desempeño, sobre todo en el combate de la pobreza, del desempleo y del manejo económico. Sin embargo, los buenos resultados de un momento no garantizan que se mantenga la confianza ciudadana en el Estado si éste deja de cumplir sus compromisos.

Santiago Daroca Oller fue investigador analista del Programa de Movimientos Sociales y Sociedad Civil del UNRISD, investigador de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD Bolivia y especialista en cohesión social del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD Bolivia. Es candidato a doctor de la Universidad de Lausanne e investiga temas de protesta social, conflictividad y cohesión social en Bolivia.

Introducción

En el ámbito del desarrollo, uno de los temas que ha ido ganando relevancia en los últimos años ha sido el de la movilización de recursos domésticos. Bhushan y Samy (2010) distinguen al menos tres razones para esto: La reducción de la cooperación internacional, el acceso al crédito externo y la crisis financiera que llevó a muchos países a replantear sus políticas de ayuda; la constatación de que la ayuda externa no es suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo y por ello se hace necesaria la movilización de recursos domésticos; y finalmente, las lecciones aprendidas que vienen de las economías de los países del sur asiático, donde con políticas de movilización de recursos domésticos han fortalecido su crecimiento económico.

Sin embargo, la movilización de recursos domésticos no está exenta de generar conflictos entorno al tipo de recursos que se movilizan. ¿De dónde deben provenir esos recursos? ¿Quién debe pagarlos? ¿Quién está exento de hacerlo? ¿Cuánto se debe pagar? ¿Cómo los recursos recaudados deben asignarse o distribuirse en la sociedad (UNRISD 2012: 8)? Así, la probabilidad de tensiones y conflictos con los actores que se sienten afectados por estas medidas dependerá de las respuestas que los Estados plantean a estas preguntas.

Desde esta perspectiva, el 2003 representa para Bolivia un año especialmente importante por la relevancia que tuvieron dos conflictos vinculados con el financiamiento del desarrollo: el primero estalló en torno a una reforma tributaria, conocida como el impuestazo, que buscaba instaurar un impuesto directo al salario¹ (febrero 2003) y el segundo fue relacionado con la denominada guerra del gas² (octubre 2003). Ambos conflictos no solo produjeron los niveles más altos de violencia que registran los más de 30 años de democracia que lleva el país, sino que por su impacto llegaron a reconfigurar el espacio fiscal boliviano al dar paso a un proceso de movilización de recursos domésticos que permitió a Bolivia alcanzar importantes logros en el desarrollo social y económico.³

En este contexto, el presente documento⁴ tiene un doble objetivo. Por un lado, analizar cómo a partir de la protesta y contestación social producida por la guerra del gas se estructuró un proceso de movilización de recursos domésticos para el desarrollo social. En otras palabras, el estudio busca respuestas a las siguientes preguntas ¿Cuáles fueron los antecedentes, las condiciones y el contexto específico de este proceso de movilización de recursos basado en la apropiación nacional de los hidrocarburos? ¿Cuáles fueron sus características principales? Por otro lado, el documento explora si el proceso de movilización de recursos y los consecuentes resultados obtenidos en términos de prestación de servicios a la ciudadanía, propiciaron o no un cambio de relación entre el Estado y la ciudadanía. Específicamente, se pretende indagar sobre la incidencia que habría en la percepción ciudadana respecto a la confianza en la capacidad del Estado en solucionar problemas.

¹ El inciso III.1 de este documento analiza con mayor detalle esta reforma tributaria conocida como el impuestazo.

² Se denominó guerra del gas al conflicto y protesta social que se produjo en rechazo a la propuesta gubernamental de exportar gas a California a través de un puerto chileno. Este conflicto terminó con la renuncia y salida del país del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. En la sección III.2 se profundizan aspectos claves de la guerra del gas.

³ Para una revisión de estos logros véase, Paz (2015a).

⁴ Tanto este documento como el de Paz (2015a), Paz (2015b) Jiménez (2015) forman parte del proyecto de investigación del UNRISD "Las Políticas de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social".

Para este propósito, el documento se divide en cuatro partes. En la primera se realiza una breve revisión conceptual sobre la movilización de recursos domésticos, que permitirá establecer un marco analítico para analizar la experiencia boliviana. La segunda parte analiza la movilización de recursos domésticos como un proceso donde se pueden distinguir tres componentes, a saber: la construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía para la movilización de recursos, la disputa y negociación entre nivel nacional y niveles subnacionales del Estado por la captura y manejo de los recursos movilizados y la negociación entre Estado y empresas petroleras. Como mencionado, este proceso de movilización de recursos está antecedido por el conflicto del impuestazo de febrero de 2003, el cual será analizado brevemente con el fin de plantear ciertas explicaciones del por qué fracasó esta propuesta gubernamental. La tercera parte explora el cambio de la relación Estado-ciudadanía desde la percepción ciudadana respecto a la credibilidad del Estado en la solución de problemas. El documento finaliza planteando algunas consideraciones sobre la experiencia boliviana de movilización de recursos domésticos para el desarrollo social.

Movilización de Recursos: Algunos Conceptos

Las discusiones sobre los diferentes recursos financieros domésticos apuntan básicamente a dos tipos de fuentes. Por un lado, los impuestos y las recaudaciones fiscales. Por otro, el ahorro público y privado (UNRISD 2012). A diferencia de la ayuda externa, las remesas y las rentas minerales, los recursos domésticos generados a través de estas fuentes tienden a generar mayor sinergia entre la economía y el desarrollo social, a la vez que contribuyen a una mayor transparencia y responsabilidad de la parte del Estado (Hujó and McClanahan 2009; UNRISD 2012). En este marco se ha desarrollado abundante literatura respecto a los impactos positivos que la tributación podría tener en la gobernanza, las instituciones públicas, la transparencia y rendición de cuentas, en la relación Estado—ciudadanía, y en definitiva, en la construcción del Estado.⁵ Concretamente, Altunbas y Thornton (2010) utilizan datos de países desarrollados y en desarrollo para demostrar empíricamente estos impactos. Además, señalan que los impuestos que son asumidos directamente por los ciudadanos son los que revisten mayor importancia para mejorar la calidad de la gobernanza. Por el contrario, Moore señala que los Estados más dependientes de las exportaciones de hidrocarburos o de la cooperación internacional tienen más dificultades de fortalecer el Estado y sus instituciones (Moore 2007). En otro trabajo, este autor complementa estos hallazgos con el estudio de las dificultades que enfrentan los países de bajos ingresos para movilizar recursos provenientes de la recaudación fiscal (Moore 2013).

Por otra parte, Moore (2007) advierte que no hay una relación automática entre tributación y mejora de la calidad de la gobernanza, puesto que también importa el cómo los Estados plantean los impuestos. Es decir, si lo hacen de forma demasiado coercitiva esto puede más bien dañar la relación Estado-ciudadanía, reforzando una baja calidad en la gobernanza. De ahí la importancia para los Estados de buscar prácticas más consensuales y negociadas a la hora de asignar nuevos impuestos (Moore 2007). En

⁵ Para profundizar en estos aspectos puede consultar, entre otras producciones Fjeldstad and Moore 2008, OECD 2008, Hujó and McClanahan 2009, OECD 2010, Moore 2007, Moore 2013, Altunbas and Thornton 2010.

este sentido, el concepto de “negociación de recursos” (*resource bargain*)⁶ implicaría que la movilización de recursos a través de tributaciones nuevas, redistribuciones o reasignaciones sea menos coercitiva y más negociada o consensuada con los actores involucrados, estableciendo objetivos y/o beneficios claros a los cuales estos nuevos recursos contribuirían.

Los procesos de negociación de recursos pueden ser formales y directos o indirectos, implícitos e informales (UNRISD 2012). Pueden darse, no solo entre gobierno y ciudadanos o grupos de actores, sino también entre gobiernos y empresas (UNRISD 2012). Pueden generarse además en respuesta a presión social por demanda de servicios o para el cumplimiento de metas de desarrollo definidas en el contexto de acuerdos o compromisos internacionales (Bangura 2012).

Cuando estos procesos son *formales y directos*, la negociación se constituye a través de procesos previamente definidos, donde se establecen los actores que intervienen así como los objetivos que se persiguen en estos procesos. Los pactos fiscales son procesos de negociación de recursos que entran dentro de esta definición. Cuando estos procesos son *indirectos, implícitos e informales*, surgen por ejemplo en protesta a alguna reforma fiscal o iniciativa impositiva que pretende implementarse (UNRISD 2012: 5). De estos procesos de contestación pueden surgir, entre otros, una serie de medidas como espacios de discusión entre gobierno y diferentes actores para cambiar la iniciativa fiscal propuesta o simplemente acuerdos implícitos para la implementación de otras medidas.⁷

Ahora bien, un factor central para el éxito en la movilización de recursos a través de políticas tributarias es el cumplimiento. La literatura sobre la negociación de recursos pone énfasis en un elemento adicional, que en palabras de Margaret Levi es el “cumplimiento cuasi-voluntario”. Es cuasi-voluntario porque los que no cumplen están sujetos a medidas de coerción si son identificados (Levi 1988). El cumplimiento cuasi-voluntario se da solo cuando los contribuyentes tienen confianza que los gobernantes cumplirán con lo que se ha negociado, al igual que los ciudadanos cumplirán con su parte.

Los contribuyentes tienden a cooperar cuando los otros también cooperen. Es decir, el cumplimiento de cada uno depende del cumplimiento de los otros. En esta lógica, para

⁶ El documento de proyecto del UNRISD mencionado anteriormente (UNRISD 2012) hace referencia a literatura que ejemplifica este tipo de negociación de recursos en países de economías emergentes y en países en desarrollo. Entre los casos que se menciona está la experiencia de Singapur sobre la movilización de recursos para establecer un fondo destinado a vivienda y otras necesidades sociales (UNRISD 2012: 4). Este fondo es posible gracias a un mecanismo que obliga, por un lado al ahorro de una parte del salario que se paga mensualmente a los trabajadores, por otra a una contribución proporcional del empleador. La experiencia de negociación de recursos entre gobiernos regionales y agricultores en Nigeria en los años 50 y 60 para la provisión de educación primaria es otro ejemplo. El Gobierno negoció la utilización de los excedentes de la comercialización del cacao para apoyar sus programas de desarrollo. Ello precautelando los ingresos de los agricultores al mismo tiempo que ampliando a un mayor público la provisión de servicios sociales. Otros ejemplos incluyen las negociaciones entre gobiernos y compañías mineras en países en desarrollo en torno a temas de salud, educación o servicios comunitarios (UNRISD 2012: 4).

⁷ El término original en inglés de *resource bargain* suele traducirse como “negociación de recursos”. Sin embargo, el término *bargain* tiene una connotación más amplia que el de negociación, puesto que el énfasis está en un suerte de contrato que se establece y en los resultados alcanzado y no tanto en la forma de alcanzarlo. En otras palabras, los resultados alcanzados en un proceso de *resource bargain* pueden conseguirse mediante negociaciones formales, pero también mediante procesos de diálogo, acuerdos implícitos, contestación y protesta social, cabildos de grupos o actores, etc. En los procesos formales y directos la traducción de “negociación de recursos” es más acorde al sentido del término en inglés. Sin embargo, en procesos indirectos, implícitos e informales, el término “negociación de recursos” no refleja el sentido de *resource bargain*. En este caso la idea de “acuerdos implícitos” se acerca mejor al término original. En este documento, se utiliza el término “acuerdos implícitos” para referirnos a lo que en inglés se denomina “informal resource bargain” y “negociación formal” para referirnos a “formal resource bargain”.

mantener el cumplimiento cuasi –voluntario, los gobernantes tienen que crear estrategias no-coercitivas para crear altos niveles de cooperación cívica. Esto implica, por un lado, generar confianza en la credibilidad y la capacidad del Estado en el cumplimiento de los compromisos asumidos tanto en el proceso electoral como en procesos de negociación relacionados a la provisión de servicios sociales. El cómo los Estados puedan generar la confianza y credibilidad en los ciudadanos es vital para las políticas de movilización de recursos (UNRISD 2012: 6), así como sistemas de sanción en caso de no cumplimiento. Por otro lado, es necesario que el sistema impositivo sea percibido como justo y no como “saqueador”, lo que incentivaría el no cumplimiento. Levi señala además que si existen favoritismos hacia ciertos grupos de interés o se implementan programas que no aprueban los contribuyentes, estos comienzan a percibir que el retorno de sus impuestos no es justo, lo que produce un desincentivo al cumplimiento cuasi voluntario (Levi 1988: 53).

En síntesis, esta breve revisión conceptual pretende fijar tres ideas que son importantes para el análisis de este documento:

La primera es que los sistemas tributarios como instrumentos de movilización de recursos domésticos y la negociación y/o construcción de acuerdos que viene con ella requieren, entre otras cosas, de un cumplimiento cuasi-voluntario que se da si la tributación es percibida como justa por parte de los contribuyentes, si el beneficio de la tributación es claro y si el Estado tiene credibilidad para cumplir con sus compromisos. Lo contrario, señala Moore, llevaría más bien a erosionar la calidad de gobernanza. Las categorías mencionadas por Levi (1988) serán la base del análisis de la reforma fiscal fallida que originó el conflicto del impuestazo.

La segunda es que la movilización de recursos domésticos implica un proceso de negociación de recursos o de construcción de acuerdos implícitos que se da entre el Estado y diferentes actores. Cuando estos procesos son formales y directos generalmente se dan a través de negociaciones, cuando son informales e indirectos la forma no es la negociación oficial dentro de un marco transparente y basado en reglas explícitas, sino a través de una construcción de acuerdos implícitos. Como se verá más adelante, en la reciente experiencia boliviana de movilización de recursos es posible advertir ambos tipos de procesos. Por otra parte, la experiencia boliviana puede constituirse en un aporte al vacío existente en la literatura (referido en UNRISD 2012: 5) respecto a procesos indirectos, informales e implícitos de movilización de recursos.

La tercera tiene que ver con la idea de Levi sobre la credibilidad del Estado, que está relacionada con el aumento de la confianza por parte de la ciudadanía respecto a la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas sociales. Con esta idea en mente se explorarán los cambios en la relación Estado-ciudadanía en el marco del proceso de movilización de recursos.

El Proceso de Movilización de Rentas Hidrocarburíferas en Bolivia (2003-2007)

Como se mencionó anteriormente, esta sección analiza la movilización de recursos domésticos en tres etapas: La primera mediante un proceso informal e indirecto de construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía para la movilización de recursos. La segunda a través un proceso formal y directo de negociación entre el nivel

nacional y los niveles subnacionales del Estado por la captura y manejo de los recursos movilizados. La tercera, mediante un proceso formal y directo de negociación entre el Estado y empresas petroleras.

Antes de tratar estas tres etapas de los procesos de movilización de recursos se analizará, a manera de antecedentes, la reforma tributaria fallida que originó el conflicto del impuestazo de febrero de 2003, con el fin de plantear ciertas explicaciones del por qué fracasó esta propuesta gubernamental.

Reforma tributaria y protesta social: El impuestazo como antecedente

Si bien el denominado impuestazo, que fue el proyecto de reforma tributaria del gobierno de Sánchez de Lozada en febrero 2003, tuvo fuertes connotaciones políticas y sociales que trascienden el ámbito fiscal, es indudable que este conflicto condicionó en adelante el margen de maniobra de las iniciativas fiscales del Estado. Por ello, analizar el por qué no se pudo implementar el impuesto al salario permitirá comprender mejor cómo se fue delimitando el espacio fiscal en Bolivia, condicionando la movilización de recursos domésticos a otras fuentes que las provenientes de forma directa de la ciudadanía.

Para estructurar esta reflexión se han priorizado cuatro ejes analíticos inspirados en las reflexiones ya mencionadas de Levi. De lo que se trata es de explorar hasta qué punto la reforma del impuesto al salario fue más negociado o más coercitivo; si fue percibido por parte de los contribuyentes como una medida justa o más bien desigual; si los contribuyentes percibían un vínculo claro entre el pago del impuesto y el beneficio o los servicios que iban a recibir a cambio; y si el Gobierno contaba con la autoridad, la credibilidad y aprobación de la ciudadanía a la gestión gubernamental al lanzar la medida.

El impuesto al salario se anunció como una medida, entre otras, para hacer frente a una situación económica bastante delicada. Entre 1999 y 2002 el promedio de crecimiento fue de tan solo el 1,5 por ciento, el desempleo abierto aumentó de 4,5 por ciento a 8,5 y la pobreza alcanzó al 64 por ciento de los hogares. El déficit fiscal pasó de 6,5 por ciento del PIB en el 2001 al 8,6 por ciento a inicios del 2003 (PNUD 2005).

El plan preparado por el Gobierno para superar la crisis apuntaba básicamente a dos metas: reducir el déficit fiscal en al menos tres puntos porcentuales y generar los recursos económicos suficientes que exigía el FMI para posibilitar la movilización de USD 4000 millones de la cooperación internacional para implementar el programa de Gobierno “Obras con Empleo”, destinado a mejorar la situación económica y social del país.

El plan debía recaudar USD 240 millones, para ellos se planificaron las siguientes medidas:

- Reducción del 10 por ciento de los gastos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Esta medida contribuiría con USD 70 millones.
- El incremento del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Esta medida fue la primera que se lanzó 2 semanas antes que el impuesto al salario y contribuiría con USD 80 millones.

- Impuesto al salario, aplicable a partir de ingresos mayores a dos salarios mínimos. Se planteó un impuesto progresivo que iba desde el 1,5 por ciento al 12,5 por ciento. Esta medida contribuiría con USD 90 millones.

Al tratarse de un acuerdo entre el Gobierno y el FMI, el procedimiento normal indica que se aplique la medida sin la necesidad de abrir un espacio de negociación entre el Gobierno y quienes debían asumir esta carga fiscal. Si bien este era el procedimiento regular, no deja conllevar un déficit democrático que refuerza lo coercitivo de esta medida. Por ello, el Gobierno no solo enfrentó el descontento y el rechazo social a la medida, sino que lidió también con la oposición de las empresas petroleras. Cerca de veinte ejecutivos de las empresas petroleras pidieron audiencia con el Presidente, quien no se las concedió. Pusieron quejas en sus embajadas, solicitaron reuniones con el FMI, quien habría aprobado el Plan y el incremento de este impuesto. Solicitaron reuniones con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (La Prensa 2003). El mensaje, que también lo transmitieron por los medios, fue que la medida violaba las reglas del juego y atentaba contra la seguridad jurídica, puesto que se afectaba grandemente el negocio⁸ (La Prensa 2003).

El impuesto al salario se anunció el domingo 9 de febrero de 2003 en la noche. El rechazo a la medida fue inmediato y generalizado. El lunes comenzaron las protestas de varios sectores, desde los empresarios hasta los trabajadores, pasando por la oposición política y organizaciones sociales. Si bien aparecieron propuestas alternativas como elevar la contribución de las empresas petroleras, buscar mecanismos de formalizar la parte más lucrativa del sector informal que se basa en el contrabando o controlar más la evasión, no hubo tiempo de ningún tipo de consideración. Los policías, a quienes también afectaba la medida, se amotinaron en un cuartel ubicado en la plaza Murillo, al otro extremo del Palacio de Gobierno. La policía militar salió y la balacera no tardó en producirse, como tampoco tardó el Gobierno en suspender la medida para reestablecer la seguridad pública.

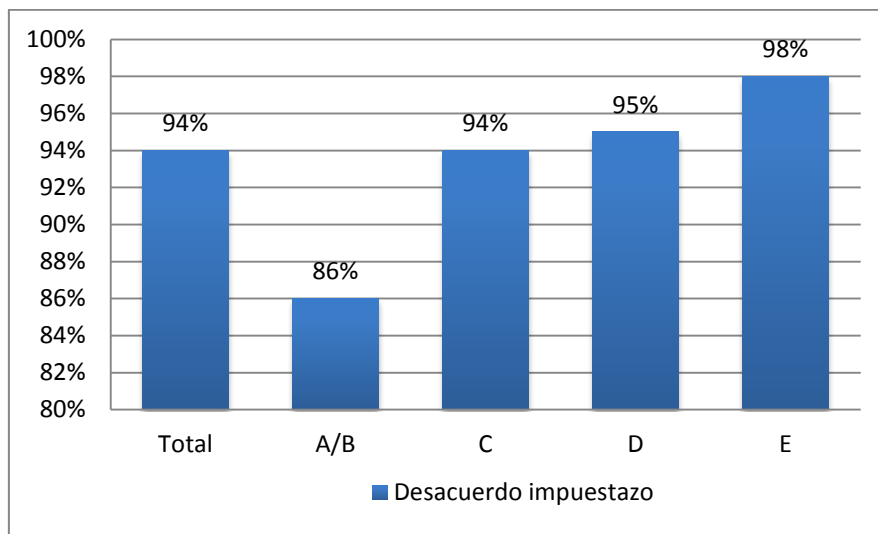
Si bien se había planteado un esquema progresivo de impuesto que iba de 1,5 por ciento a 12,5 por ciento para los salarios más altos, la medida fue percibida como injusta por la ciudadanía básicamente por dos motivos. El primero porque se percibía que el impuesto al salario castigaba al sector formal, que representaba en ese momento alrededor del 30 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) (Evia y Pacheco 2010). Por tanto la percepción era que la solución de los problemas del país se cargaba principalmente a este sector, cuando existían alternativas como un mayor incremento de impuesto y regalías a las empresas transnacionales, un mayor control y presión a los evasores de impuestos, específicamente a las grandes empresas que adeudan al Estado, mecanismos para que pague impuestos parte del sector informal que lucra con el contrabando (Salinas 2003) o que el Estado elimine sus “gatos reservados”⁹ (Opinión 2003).

⁸ El incremento del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) se realizó a través de la eliminación del margen de refinación, lo que significaba que el costo del congelamiento de precios de los carburantes deberían asumirlo las empresas petroleras y no el Estado. En concreto lo que esta medida hacía era quitar un incentivo extremo que se había puesto en 1996 a las empresas petroleras. La eliminación del margen de refinación implicaba que las empresas petroleras ya no consideren la paridad de importación sino la de exportación para negociar el precio del petróleo en el mercado interno. Con la paridad de importación las petroleras vendían el petróleo en el mercado interno al mismo precio de importación desde Estados Unidos, siendo que ese petróleo se producía en Bolivia. Esto incentivaba a que vendan al mercado interno y no lo exportaran, puesto que la ley de hidrocarburos vigente en esa época no estipulaba la obligatoriedad de vender al mercado interno, Shultz 2008.

⁹ Los gastos reservados se “diferencian respecto a los demás gastos públicos por la prohibición de su difusión y publicidad, y por su sistema especial de descargo y control” Véase Decreto Supremo 27055 de Gonzalo Sánchez

El segundo motivo por el cual se percibía injusta la medida fue que el impuesto comenzaba desde dos salarios mínimos. Pese a la progresividad se percibía que se castigaban incluso los salarios más bajos (Llora 2003). De hecho, quienes más manifestaban el rechazo al impuesto mediante su desacuerdo fueron los sectores más pobres (véase gráfico 1,¹⁰ PNUD Abril de 2003). Por otra parte, el impuesto al salario nunca estuvo ligado directamente a un beneficio concreto y visible para los ciudadanos. No hubo un vínculo claro entre esta reforma tributaria y los servicios públicos que prestaría el Estado, ya que los objetivos de la reforma respondían a las demandas de los acreedores internacionales y fueron de índole financiero.

Gráfico 1. Desacuerdo impuestazo por nivel socioeconómico



Fuente: PNUD Abril de 2003.

El mensaje presidencial¹¹ que lanzaba la medida asociaba indirectamente el pago del impuesto con el programa “Obras con Empleos” que se iba a ejecutar a través de los municipios. Obras con Empleos era el título del programa de Gobierno propuesto en la campaña electoral y que pretendía ser financiado con los recursos de la cooperación internacional que se desbloquearían con la reducción del déficit fiscal. Puesto de otro modo, el impuesto a pagar era para reducir el déficit fiscal, y el programa Obras con Empleos iba a ser financiado por la cooperación internacional. Sin embargo, este programa no era algo concreto para la gente, puesto que no identificaba a un beneficiario específico sino a toda la población. Por otro lado, no conllevaba una referencia directa a algún servicio público o beneficio social concreto para la gente que iba a pagar el impuesto (los trabajadores formales asalariados).

De esta manera, la ambigüedad entre el pago del impuesto y el beneficio directo que se podía obtener, acrecentaba aún más la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado. La gente manifestaba a través de los medios de comunicación su malestar y desconfianza, señalando que “no sacrificarían sus ingresos en beneficio de un Estado que no hacía nada por ellos” (La Voz 2003). Esta percepción era reforzada por analistas

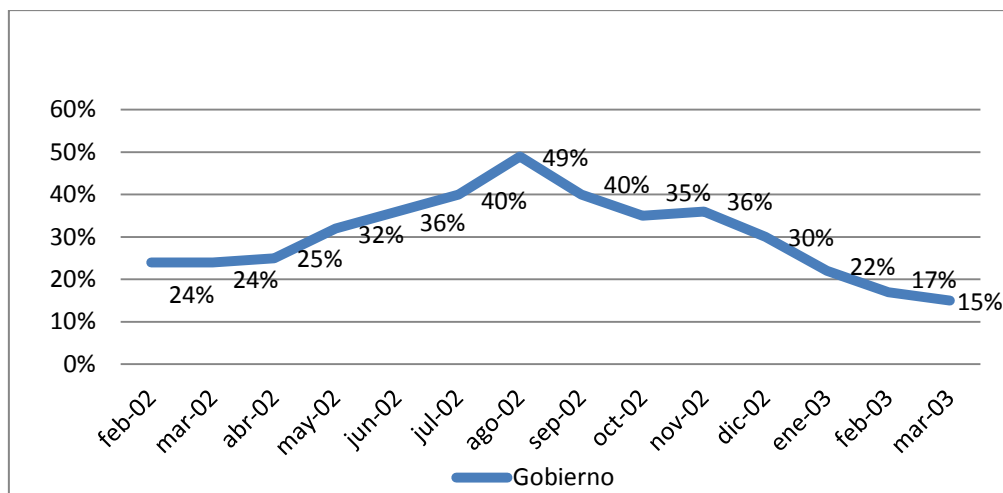
de Lozada <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/descargar/24610> acceso 5 de Marzo de 2014. La percepción era que los gastos reservados se utilizaban discrecionalmente para sobresueldos de altos funcionarios públicos, sobornos, etc. Véase Maldonado. 2014. Los gastos Reservados en Bolivia en <http://www.tierralejana.com/docs/gastos-reservados-bolivia-082514.htm> acceso 5 de Marzo de 2014

¹⁰ De acuerdo a la ficha técnica de la encuesta, la estratificación por nivel socioeconómico utilizada es la siguiente: A/B estrato alto, C estrato medio, D estrato bajo y E marginal.

¹¹ Véase Sánchez de Lozada 10 de febrero de 2003.

políticos que manifestaban en los medios de comunicación que la burocracia del Estado consume dos tercios de lo que se paga en impuestos (CEDIB 2012).

Gráfico 2: Aprobación del Gobierno



Fuente: PNUD Abril de 2003.

Como muestra el gráfico 2, la baja credibilidad del gobierno al momento de lanzar la medida en febrero de 2003 se evidencia en la tendencia a la baja que tenía la aprobación gubernamental en la opinión pública.

En síntesis, lo que muestra esta experiencia reafirma lo que señala Moore (2007) cuando se refiere a que no existe una relación automática entre tributación y mejora de la calidad de la gobernanza y que por el contrario si la tributación es más bien coercitiva o percibida como impulsada desde afuera, esto puede deteriorar la relación Estado-ciudadanía. En este caso, además de coercitiva, la medida era percibida como injusta, sin un beneficio claro por el cual se esté pagando y con una alta desconfianza y desaprobación hacia la capacidad del Gobierno. El fracaso de esta reforma tributaria y la subsecuente deterioración de la aprobación del Gobierno (gráfico 2) limitaron el margen de maniobra fiscal del Estado, cerrando la posibilidad, a corto y mediano plazo, de movilizar recursos domésticos a través de una tributación directa a la ciudadanía.¹² El Estado, al no poder movilizar tampoco recursos con mayores tributaciones a las empresas petroleras (como se vio, éstas ya habían presionado al Gobierno por el IEHD), ni acceder a la cooperación internacional (los \$US 240 millones que pretendía recolectar esta reforma tributaria eran un requisito indispensable para movilizar \$US 4000 millones de la cooperación), se encontraba en una situación de bloqueo que acrecentó aún más la tensión social.

¹² Es importante señalar que en el momento de presentar una primera versión de este documento en La Paz, varios especialistas subrayaron la concepción paternalista existente en Bolivia respecto al Estado. Es decir, se espera siempre que sea el Estado el responsable de financiar las políticas públicas sin que se espere una contribución financiera de parte de la ciudadanía. Si bien, esta perspectiva analítica no se desarrolla en el análisis del impuesto, abre una discusión relevante para la movilización de recursos a través de la tributación directa. En este caso, la pregunta sería si las personas estarían dispuestas a cumplir con su contribución si existe la concepción de que se tiene el derecho a los recursos nacionales y los bienes públicos solo en virtud de la ciudadanía o la pertenencia nacional. En otras palabras, la concepción es que las obligaciones son solo del Estado y la ciudadanía solo tiene derechos. En este marco, toma mayor relevancia para la movilización de recursos la negociación centrada en la relación entre pago/contribución ciudadana versus beneficios.

La construcción de acuerdos implícitos entre Estado–ciudadanía

La guerra del gas de octubre de 2003 tuvo un costo social y político de gran envergadura, pero fue sin duda una válvula de escape a esta difícil situación, puesto que permitió iniciar un proceso de movilización de recursos domésticos centrado en la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos para el Estado.

Esta sección analiza este proceso, el cual se inicia con la construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía dados entre la guerra del gas y la nacionalización del sector petrolero. Por otro lado, el incremento de recursos del Estado puso en primer plano el conflicto referido a qué nivel del Estado capturaba la renta hidrocarburífera y prestaba los servicios sociales que demandaba la ciudadanía. Este conflicto supuso un proceso de negociación entre los actores políticos subnacionales y nacionales. Finalmente, el proceso de movilización de recursos implicó un cambio de relación entre el Estado y las empresas petroleras. El establecimiento de las nuevas condiciones de esta relación no estuvo libre de tensiones y la implementación de la nacionalización requirió un proceso de negociación de migración de contratos que se adapten al nuevo marco jurídico

La construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía para la movilización de recursos se inicia con la llamada “guerra del gas” (octubre de 2003), continúa con la aprobación de una nueva ley de hidrocarburos (mayo 2005) y concluye con la nacionalización de los hidrocarburos (mayo 2006). Como se mencionó anteriormente se trataría de un proceso de construcción de acuerdos implícitos, informal e indirecto puesto que se fue desarrollando de acuerdo a cómo se iban desarrollando los eventos y qué determinaban éstos. Recordemos que a diferencia de un proceso formal de negociación donde se establece una planificación del proceso, se desarrolla dentro de un marco normativo, establece metodologías y reglas sobre quienes participan, quienes toman las decisiones, quienes son los responsables y/o garantes de los acuerdos, etc., un proceso informal se desarrolla fuera de reglas predeterminadas y sus objetivos y resultados a alcanzar pueden ir variando o precisándose a medida que avanza el proceso.

En este marco es posible identificar cuatro etapas en este proceso: protesta, formulación de agenda, instrumentos que permiten implementar la agenda y resultados, es decir, la implementación de la agenda.

- i. ***La protesta.***- La guerra del gas fue un conflicto complejo y que tiene varias entradas de análisis. Sin embargo, el núcleo de la protesta surge en rechazo a la iniciativa de exportar gas a California por un puerto chileno (CEDIB 2012).¹³ La protesta llegó a generar altos niveles de violencia que erosionaron la gobernabilidad y no solo profundizaron los niveles de desconfianza y desaprobación de los ciudadanos respecto al Gobierno sino que generaron una situación de abierto enfrentamiento entre éste y los actores que protestaron, que culminó con la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada y la asunción a la presidencia de Carlos Mesa por sucesión constitucional.

La Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central Obrera

¹³ Existe en Bolivia una larga historia de reivindicación de un acceso soberano al mar, el mismo que fue perdido con Chile en la Guerra del Pacífico. Por ello, el proyecto de exportación de gas a través de un puerto chileno causó tanto malestar social.

Boliviana (COB) y el movimiento cocalero del Chapare se constituyeron en los principales actores que encabezaron la Coordinadora del Gas. Es esta instancia la que coordinó la movilización, la que exigió al Gobierno la atención de sus demandas, las mismas que fueron creciendo a medida que más actores se incorporaron a la protesta.¹⁴

La protesta significó la emergencia de diferentes actores corporativos que se articularon con objetivos comunes, pero sin abandonar sus demandas e intereses específicos. Sin duda, uno de los actores más protagónicos fue la FEJUVE, que de acuerdo a Mamani (2005) puso en pie una organización tan minuciosa que dio paso a la conformación de una suerte de micro-gobiernos barriales, desde los cuales se articulaba la protesta, se establecían espacios de deliberación donde se tomaban decisiones, se articulaban estrategias de acción colectiva y se fortalecían sentidos de pertenencia vinculados a una identidad indígena-popular (citado en PNUD 2007: 364).¹⁵ La protesta terminó estructurando una agenda que condensaba las principales demandas de estos actores. Esta agenda se denominó “Agenda de Octubre” en referencia al mes en el cual terminó la guerra del gas.

- ii. **La Agenda.-** La “Agenda de Octubre” planteaba entre sus puntos más importantes, la nacionalización de los hidrocarburos para beneficio de los bolivianos, la realización de la Asamblea Constituyente que elabore una nueva Constitución y justicia por la violencia de Estado y las muertes que éste causó durante la guerra del gas. De esta manera, la agenda delineó las bases de un proyecto de sociedad, basado en el control y la propiedad de recursos naturales, la distribución de sus beneficios para todos los bolivianos y un espacio donde la sociedad discuta y constituya las bases de un nuevo país.

La agenda de octubre se constituyó en el referente de las reivindicaciones sociales e implícitamente fue asumida como un compromiso gubernamental que venía de un mandato popular.

- iii. **Los Instrumentos.-** El instrumento formal que permitió dar el primer paso hacia la implementación de la agenda fue el referéndum vinculante del gas¹⁶ llevado a cabo el 18 de julio de 2004. Este referéndum confirió legitimidad formal y jurídica al Gobierno para abordar el punto de la agenda de octubre sobre el tema de la nacionalización de hidrocarburos para beneficio de los bolivianos.

Sin embargo, el referéndum no era un mecanismo legal puesto que la Constitución de entonces no lo incorporaba. Por lo tanto, fue necesaria una reforma constitucional que introdujera el referéndum como un mecanismo formal. Además se introdujo en esta reforma la figura de la Asamblea Constituyente. Esta reforma constitucional resultó ser clave para la implementación de la Agenda.¹⁷

Ahora bien, las cinco preguntas que planteó el referéndum fueron aprobadas por amplios márgenes. Si bien no se planteó de forma directa la nacionalización, las preguntas 1, 2, 3 y 5 dieron paso al cambio del marco jurídico para que el Estado pueda recaudar mayores ingresos por la exportación de hidrocarburos. El

¹⁴ Ver anexo, cuadro de actores movilizados en la guerra del gas y sus demandas.

¹⁵ Para una relato de la guerra del gas desde las dinámicas barriales en El Alto, véase Miranda 2013.

¹⁶ El hecho que el referéndum sea vinculante y no consultivo implica que los resultados son de cumplimiento obligatorio.

¹⁷ El referéndum y la Asamblea Constituyente se introdujeron en la reforma constitucional que se venía trabajando desde finales del año 2000. Se añadieron además otro tipo de cambios, entre los más relevantes estuvo el reconocimiento de Agrupaciones Ciudadanas como organizaciones de representación política para la participación en elecciones. La reforma constitucional fue promulgada el 20 de febrero de 2004.

referéndum además dio el mandato de asignar esos recursos a educación, salud, caminos y empleo (pregunta 5).

Tabla 1. Preguntas y resultados del Referéndum del Gas (18 de Julio de 2004)

Preguntas del Referéndum	Respuesta del SI
1 ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de Gonzalo Sánchez de Lozada?	91 %
2 ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo?	95 %
3 ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?	92 %
4. ¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida soberana al Pacífico?	56 %
5 ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas después de cubrir el consumo de gas de los bolivianos, fomente la industrialización, cobre impuestos y/o regalías a las petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción y destine los recursos a educación, salud, caminos y empleos?	61 %

Fuente: Mesa 2008: 154-155.

iv. **Los resultados (Implementación de la agenda).**- La materialización de la agenda pone fin a esta etapa de construcción de acuerdos implícitos para la movilización de recursos. Los resultados alcanzados se circunscriben al ámbito jurídico y no se traducen aún en la prestación de servicios sociales que beneficien directamente a la ciudadanía. Esto se da mediante la promulgación, en mayo de 2005, de la nueva ley de hidrocarburos (Ley 3058), que establece el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la redistribución de este impuesto y su destino. Es a partir del IDH que el Estado comienza a movilizar recursos y a destinarlos a los servicios y prestaciones sociales demandados. Como se verá más adelante, la elaboración de esta ley inicia también la negociación entre el nivel nacional y los niveles subnacionales del Estado entorno a la redistribución de los recursos movilizados.

Por otra parte, la ley 3058 establece la necesidad de firmar nuevos contratos entre el Estado y las empresas petroleras para que éstos se enmarquen en el nuevo marco jurídico. Sin embargo, este proceso de negociación recién se inicia un año después con el Decreto Supremo 28701 de Nacionalización.

En síntesis, la experiencia boliviana muestra que la construcción de acuerdos implícitos sobre la movilización de recursos entre Estado y ciudadanía que se dio de manera informal e indirecta, cumplía ciertas características que comenzaron con una movilización de protesta y rechazo a una iniciativa gubernamental de movilización de recursos (exportación de gas por puerto chileno). En la protesta se consolidaron actores que lideraron la movilización y que emergieron como interlocutores válidos. La protesta finalizó con una agenda consolidada (agenda de Octubre), la misma que no podía ser implementada directamente, pues necesitaba de instrumentos o mecanismos que legitimen y conviertan esta agenda en un mandato vinculante para el Gobierno. Estos instrumentos (reforma constitucional y referéndum del gas) permitieron que la agenda pueda ser implementada, por tanto los resultados que se consiguieron (Ley 3058 y Decreto de Nacionalización) materializaron los acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía.

La disputa y negociación entre niveles del Estado

El segundo componente del proceso de movilización de recursos fiscales que analizaremos en esta sección está referido a la disputa entre niveles del Estado por la captura y el manejo de los futuros recursos financieros. Como se mencionó anteriormente, a través de la pregunta 5 del Referéndum del Gas, la ciudadanía dio un mandato formal al Estado para asignar los recursos provenientes del gas para educación, salud, infraestructura vial y empleo.¹⁸ Sin embargo, no se establecían los mecanismos para estas asignaciones.

El trasfondo de esta disputa está en que los niveles subnacionales,¹⁹ específicamente los departamentos de Santa Cruz y Tarija, comenzaron a demandar la profundización de la descentralización política y administrativa a través de un proyecto de autonomías departamentales.²⁰ Para ello, la captura de la renta proveniente de los hidrocarburos y la consecuente prestación de servicios sociales se constituían en un objetivo primordial.

Esta disputa se desarrolla en dos partes. La primera se inició en el momento de elaboración de la ley de hidrocarburos, que se dio luego del referéndum del gas de julio de 2004 y se extendió hasta mayo de 2005, cuando se promulgó la Ley 3058 de hidrocarburos. El proceso finaliza en un segundo momento con los acuerdos constitucionales de octubre de 2008 y la posterior aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en enero de 2009.

El escenario de disputa y negociación de la primera parte fue el entonces Congreso Nacional, donde entraron en discusión tres propuestas de proyecto de ley. La primera propuesta fue la del Poder Ejecutivo y estuvo liderada por el Presidente Mesa. Se planteaba llegar al 50 por ciento de ingresos de la producción hidrocarburífera para el Estado mediante el cobro de 18 por ciento en regalía y a través de un Impuesto Complementario a los Hidrocarburos, que proponía un gravamen progresivo que llegue al 32 por ciento en los siguientes 12 años (CEDIB 2005). La propuesta de la Comisión Económica del Congreso estaba liderada por el Movimiento al Socialismo (MAS) y proponía el cobro directo del 50 por ciento por regalías. La propuesta de los niveles subnacionales, liderada por los Presidentes de las Cámara de Diputados y Cámara de Senadores²¹, proponía el cobro de 18 por ciento de regalías y el 32 por ciento a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (CEDIB 2005).

Más allá de sus diferencias técnicas, las propuestas se transformaron en la bandera política de los actores que las representaban. En este escenario, la dinámica de la negociación no favoreció la cooperación, sino la acumulación de poder que permita imponer una propuesta sobre las otras. En este contexto, el actor más débil resultó siendo el Poder Ejecutivo y el Presidente Mesa. Además de no contar con una bancada de parlamentarios que lo represente en el Congreso,²² la gestión de Mesa enfrentaba una

¹⁸ Cabe señalar que en ese momento no existía división competencial entre nivel nacional y departamental. Existían niveles de ejecución, por ejemplo, la infraestructura vial principal se ejecutaba desde el nivel nacional y la infraestructura secundaria desde el nivel departamental.

¹⁹ Bolivia está estructurado política y administrativamente en 9 departamentos: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. En estos 9 departamentos existen 339 municipios (INE 2014).

²⁰ El proyecto de autonomías departamentales pretendía definir espacios territoriales descentralizados, con capacidad legislativa, competencias específicas para la administración política, la gestión pública y el desarrollo territorial.

²¹ El poder legislativo estaba encabezado por dos líderes regionales de gran importancia. El Presidente de la Cámara de Senadores, Hormando Vaca Díez, senador por Santa Cruz y el Presidente de la Cámara de Diputados, Mario Cossio, representante de Tarija, la región productora de gas.

²² Carlos Mesa fue invitado, como persona independiente, a ser el candidato a la Vicepresidencia por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Durante la Guerra del Gas, Mesa quitó públicamente su apoyo a Sánchez de

alta conflictividad social. Así, los sectores sociales afines al MAS²³ exigían que se apruebe la ley de hidrocarburos con el 50 por ciento de regalías. Por su parte, los sectores sociales de los niveles subnacionales, sobre todo Santa Cruz, comenzaban a construir la demanda por mayor descentralización y autonomía (Arrarás y Deheza 2005).

De esta manera la propuesta presidencial enfrentó la oposición en el Congreso y en las calles. Al mismo tiempo, la propuesta subnacional se fortaleció al articular a diputados y senadores de estos departamentos con organizaciones corporativas territoriales como el Comité Cívico Pro Santa Cruz y sectoriales como la Cámara de Industria y Comercio. Así, se comenzó a consolidar un movimiento con una fuerte reivindicación descentralizadora (autonómica). Este movimiento se consolidó en enero de 2005 con la realización de un cabildo abierto en donde se exigió la realización de un referéndum para demostrar el fuerte apoyo de la población a una mayor descentralización y autonomía. De este cabildo nació la “Agenda de Enero”²⁴, que fue adoptada también por los departamentos de Tarija, Beni y Pando. Los Comités Cívicos en esos departamentos entraron en alianza con grupos empresariales, que fueron respaldados por parlamentarios de gran influencia como los presidentes de ambas cámaras del Congreso. En este juego de alianzas se fue conformando un actor subnacional fuerte. Finalmente prevaleció la propuesta de ley que mayor poder había acumulado y esta fue la del nivel subnacional.

Con la aprobación de la Ley 3058 finaliza la primera parte de la disputa y negociación entre los niveles subnacionales y el nivel nacional del Estado, con una marcada ventaja para los primeros, puesto que la distribución de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos tuvo un claro beneficio a los niveles subnacionales departamentales. Lo que la ley asigna al Tesoro General de la Nación (TGN), es decir al nivel nacional, es para que éste lo distribuya a municipios, pueblos indígenas, universidades, etc.²⁵ Esta distribución del IDH significó un impulso económico y político a los departamentos especialmente a los productores de hidrocarburos, Tarija y Santa Cruz.²⁶

Ahora bien, en diciembre de 2005, junto con la elección presidencial se realizaron las primeras elecciones departamentales para elegir a los Prefectos.²⁷ Antes estas figuras eran designadas por el Presidente. En los departamentos que adoptaron la “agenda de

Lozada sin renunciar a la Vicepresidencia, lo que fue interpretado como una traición por parte de miembros del MNR. Cuando asumió la Presidencia tras la renuncia de Sánchez de Lozada, Mesa no contaba con apoyo de los parlamentarios oficialistas.

²³ Dentro de los sectores afines al MAS de ese momento se encontraban la Central Obrera Boliviana, Federación de Juntas Vecinales de El Alto, Movimiento Campesino, Movimiento Cocalero, entre otros.

²⁴ La agenda de enero surge de los reclamos y protestas de Santa Cruz (a las que se sumaron los departamentos de Tarija, Beni y Pando) respecto a una mayor descentralización y autonomía, en especial referida al manejo de los recursos económicos que se producían en esas regiones. La agenda de enero (impulsada por la región oriental y sur de Bolivia) surgió en contraposición de la agenda de octubre (impulsada por la región occidental/altiplánica de Bolivia)

²⁵ El artículo 57 de la Ley 3058 de Hidrocarburo distribuye el IDH de la siguiente manera: a) 4 por ciento para cada uno de los departamentos productores; b) 2 por ciento para cada departamento no productor; c) el Tesoro General de la Nación (TGN), pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas, municipios, universidades, fuerzas armadas, policía nacional y otros. Medinaceli 2007:10

²⁶ La regiones productoras reciben el 11% de la producción hidrocarburífera por concepto de regalías. Esta distribución data de la Ley de Regalías de 1938, que recién comenzó a aplicarse 20 años después gracias a la movilización del Comité Cívico de Santa Cruz. Esta misma distribución fue retomada en la Ley 3058 de Hidrocarburo del año 2005 y posteriormente en la Constitución Política del Estado de 2009.

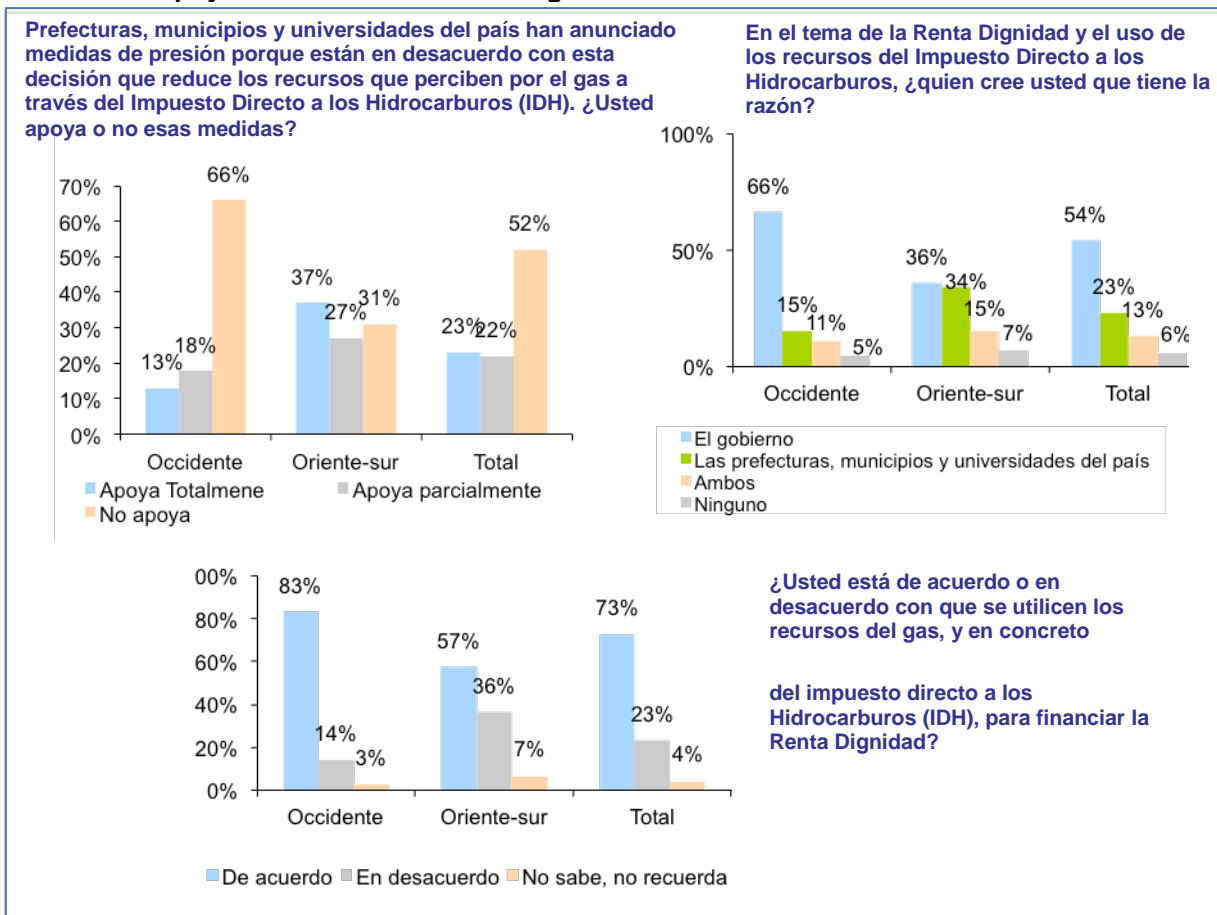
²⁷ El Prefecto era la primera autoridad del Departamento designada por el Presidente de la República. Representaba y administraba el Poder Ejecutivo a nivel departamental. El Prefecto poseía capacidad normativa mediante la emisión de Resoluciones Prefectorales, era responsable de la formulación de las políticas departamentales y de vigilar el cumplimiento de las normas y políticas nacionales. Véase Decreto Supremo N° 25060 del 2 de junio de 1998 en <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-25060.xhtml> acceso 5 de marzo 2014.

enero” de profundización de la descentralización, fueron electos Prefectos opositores al MAS. De esta manera, el actor regional se vio fortalecido con la incorporación de autoridades electas, quienes tomaron el liderazgo de este movimiento. Esto implicó una profundización de las diferencias entre los departamentos con reivindicaciones de mayor descentralización y autonomía y el nivel nacional del Estado. En este contexto, comienza en Octubre de 2007 la segunda etapa de la negociación por recursos entre ambos niveles estatales, cuando el gobierno nacional emitió el Decreto Supremo 29322 que cambia la distribución de los recursos del IDH.

Esta redistribución pretendió movilizar recursos para financiar parte del pago de la Renta Dignidad, que es una pensión no-contributiva para personas de la tercera edad. Esta redistribución implicó una reducción del 57,13 por ciento de recursos que antes disponían las prefecturas por concepto de IDH, mientras que contrariamente los municipios incrementaron sus recursos IDH en el 94.28 por ciento.

La negociación se basó, al igual que en la anterior etapa, en las capacidades de los actores de acumular recursos de poder. Esta vez, fue el nivel central que acumuló mayor capacidad y logró imponer su posición. Como muestra el gráfico 3, la propuesta del gobierno consiguió amplio respaldo popular, sobretodo porque la Renta Dignidad gozaba de una alta legitimidad. Casi tres cuartos de los bolivianos estaban de acuerdo con financiar este beneficio social con recursos del IDH. Inclusive en las regiones con reivindicación autonómica (Oriente sur) casi el 60 por ciento de las personas estaba de acuerdo con esta medida.

Gráfico 3. Apoyo ciudadano a la Renta Dignidad



Fuente. Encuesta de Apoyo Opinión y Mercado de octubre de 2007.

Si bien la mayoría de las personas daba la razón al gobierno y no apoyaba las medidas de presión que llevaron adelante los departamentos afectados, se aprecia la división existente entre los departamentos de occidente del país (donde el MAS tiene amplia mayoría) y los de oriente sur (reivindicación autonómica).

La disputa y confrontación que se dio mediante fuertes protestas sociales en los departamentos, se trasladó a una mesa de negociación formal entre el Ministerio de Hacienda, las nueve Prefecturas Departamentales y la Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia (FAM). El primer punto de acuerdo fue garantizar la sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo de la Renta Dignidad (Ministerio de la Presidencia 2008). La posición dominante la mantuvo el nivel nacional, que contaba además con el apoyo de las Prefecturas de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba. Sin embargo, la negociación no logró generar consensos en cuanto a los mecanismos de financiamiento. Los departamentos con reivindicaciones autonómicas finalmente abandonaron la mesa de negociación y no llegaron a firmar el acuerdo que básicamente mantenía la redistribución del IDH según el Decreto Supremo 29322. El acuerdo fue firmado por el Ministerio de Hacienda, la FAM y el resto de las Prefecturas.

En síntesis, la negociación de recursos se resuelve en este caso por una posición dominante y de poder, apoyada en un contexto favorable al Estado nacional, que se manifiesta en un fuerte apoyo ciudadano a la medida de redistribución propuesta por el nivel central y al apoyo de las Prefecturas Departamentales manejadas por el partido de

Gobierno. Sin embargo, esta negociación guardaba un trasfondo político puesto que se enmarcaba también en una estrategia de debilitamiento de los departamentos con reivindicación autonómica. Finalmente, los acuerdos constitucionales de octubre de 2008 y la posterior aprobación por referéndum de la nueva Constitución Política del Estado en enero de 2009, cierran la disputa entre el nivel nacional y los niveles subnacionales del Estado. Si bien no modifica la última redistribución del IDH, si se constitucionaliza la profundización de la descentralización a través de un régimen autonómico que otorga una serie de competencias en cuanto a la prestación de servicios sociales a los niveles subnacionales departamentales y municipales.

La negociación Estado–empresas petroleras²⁸

La tercera etapa de la movilización de recursos fiscales que analizaremos en esta sección está referido a las negociaciones entre el Estado y las empresas petroleras, que tenían por objetivo negociar nuevos contratos que estén acordes con el nuevo marco normativo que establece la nacionalización. El Decreto Supremo 28701 de Nacionalización estableció un plazo de 180 días para llevar a cabo esta negociación. En este lapso se negociaron 44 contratos con 12 empresas diferentes (Fundación Jubileo 2012).²⁹

Como señala Vivoda existen numerosos factores que influyen en el relativo equilibrio de poder de negociación que se da entre las empresas petroleras y los Estados (Vivoda 2011). De lo que se trata aquí es de identificar, en términos generales, cuáles fueron estos factores y cómo se desplegaron en la negociación. En este sentido es posible argumentar que la negociación entre el Estado boliviano y las empresas petroleras estuvo fuertemente determinada por las mejores condiciones de negociación que logró estructurar para sí el Estado boliviano. Estas condiciones de negociación pueden explicarse por los siguientes tres factores: a) un contexto social y económico favorable; b) la manera en que el diseño jurídico del Decreto Supremo 28701 de nacionalización condicionó de inicio el proceso de negociación y c) el despliegue de una estrategia de negociación estatal que capitalizó las condiciones favorables. A continuación se analizan estos componentes.

Contexto social y económico favorable

El proceso de construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía dejó ciertos elementos que impactaron en las condiciones de negociación entre Estado y empresas petroleras. El primero de ellos fue el apoyo ciudadano y las altas expectativas de beneficios que generó la nacionalización. El 87 por ciento de la población estuvo de acuerdo con la nacionalización (gráfico 4).³⁰ Este apoyo fue transversal a toda la sociedad, tanto en términos territoriales como de clase y generacional.³¹ Este apoyo fue

²⁸ Para el análisis de este proceso de negociación se condujeron 4 entrevistas en profundidad, dos a funcionarios estatales que participaron de la negociación, un representante de una empresa petrolera y un especialista en la temática hidrocarburífera. Solo se recibió la autorización para citar dos de los entrevistados. Además se realizó una revisión bibliográfica y hemerográfica de varias fuentes para complementar el análisis.

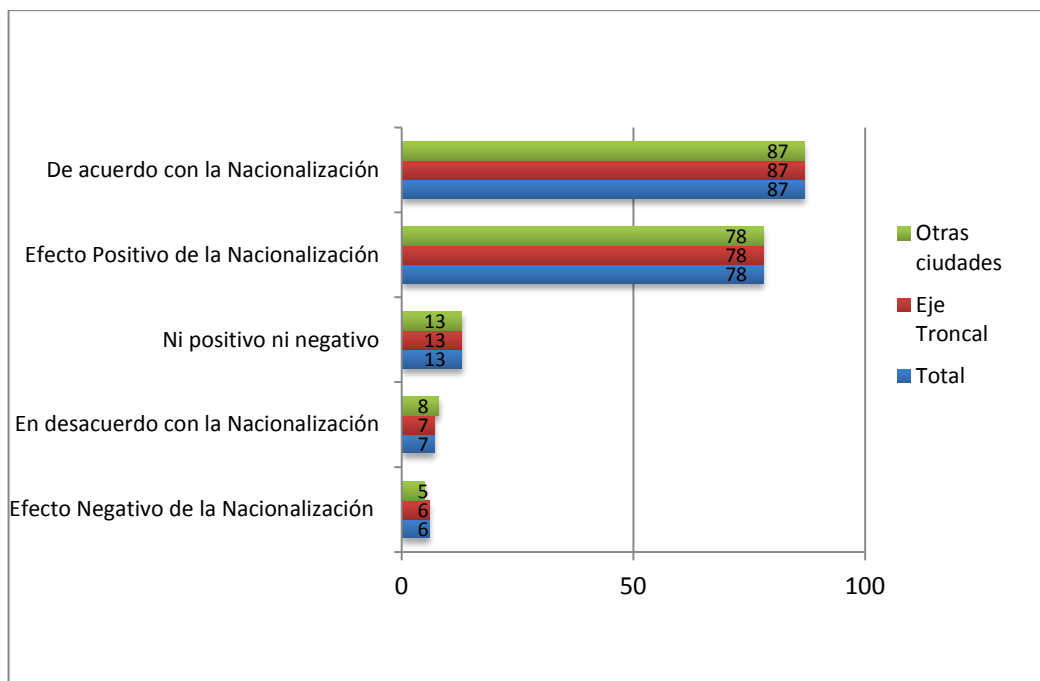
²⁹ La 12 empresas que firmaron los contratos fueron las siguientes: Dos filiales de Petrobras (Brasil) Repsol YPF (Hispano –Argentina), Andina (subsidiaria de Repsol-YPF), TotalFinaElf (franco-belga), British Gas, Chaco (del grupo British Petroleum), Pluspetrol y Matpetrol (Argentina) y Vintage (Occidental/Oxy de Estados Unidos), Dong Won (Corea) y la Canadian Energy. Cada uno de los 44 contratos están accesibles para ser descargados en <http://plataformaenergetica.org/obie/content/2162>, acceso 5 de marzo de 2014.

³⁰ Encuesta de Apoyo, Opinión y Mercado aplicada entre el 8 y el 15 de mayo de 2006 en las 9 ciudades capitales de Bolivia más El Alto. Ciudades del eje central son La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Otras ciudades son las 6 restantes, Oruro, Potosí, Sucre, Tarija, Trinidad y Cobija.

³¹ Los datos de la encuesta de Apoyo, Opinión y Mercado de mayo de 2006 muestran este apoyo transversal. En términos de ciudades solo Trinidad (68%) y Cobija (77%) no superan el 80% de aprobación a la nacionalización.

más sólido en la medida en que la nacionalización se constituyó en una conquista social asentada en el sacrificio que implicó la guerra del gas.

Gráfico 4: Nacionalización: grado de acuerdo y efectos (%)



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado 2006.

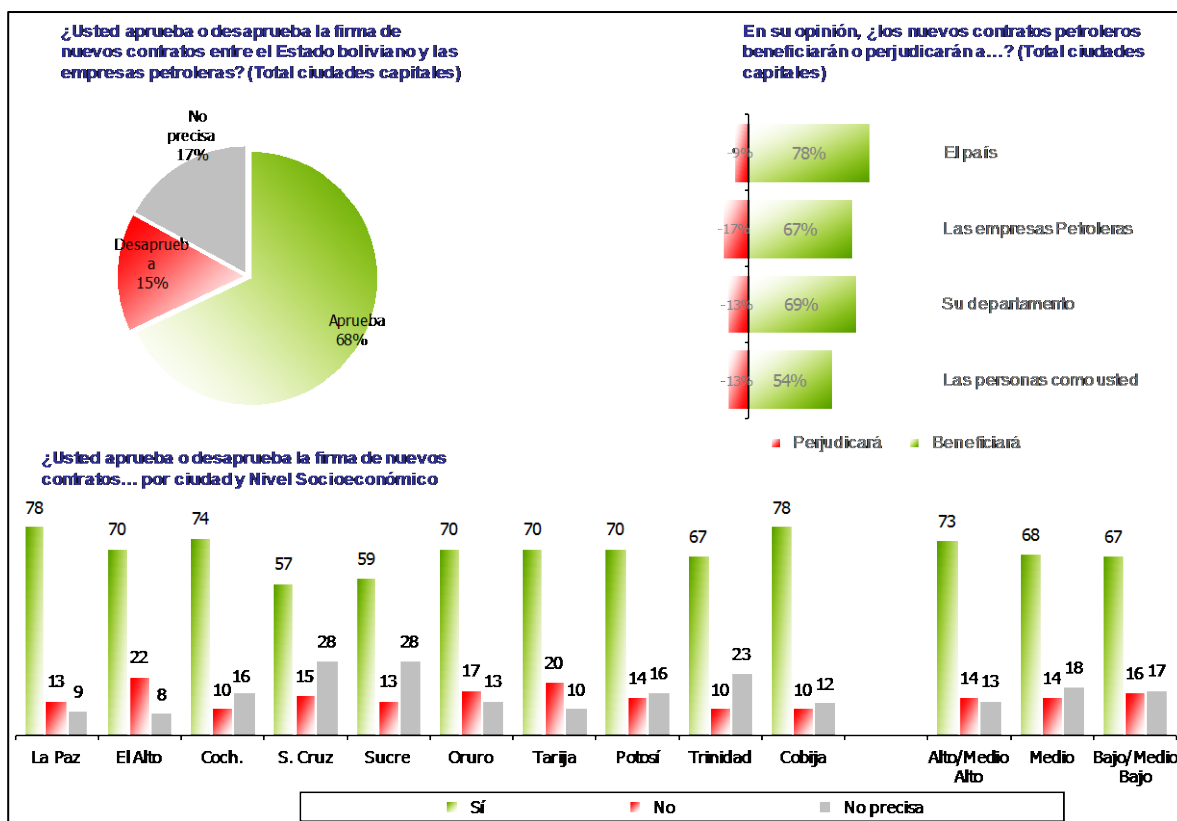
La negociación de los nuevos contratos con las empresas levantó además el interés de la ciudadanía. Como muestra el gráfico 5, dos tercios de los bolivianos conocían de la negociación de nuevos contratos, dos tercios aprobaban esta negociación y más de dos tercios consideraba que los nuevos contratos beneficiarían tanto al país, a sus regiones como a las empresas petroleras. Nuevamente estos apoyos fueron transversales a la sociedad.

El Estado contaba entonces no solo con el mandato ciudadano de recuperación de los hidrocarburos expresado en el referéndum del gas de julio 2004, sino que más de dos años después la ciudadanía hacía seguimiento a este proceso, expresando un amplio respaldo, esta vez, a la negociación con las empresas petroleras. Esto reforzó la legitimidad con la cual el Estado encaraba este proceso. Durante los momentos más difíciles de la negociación, esta legitimidad resultó ser primordial, puesto que reforzaron las posiciones más críticas del equipo negociador del Estado (entrevista con Manuel Morales 2014).³²

Por otra parte los estratos medios y bajos, así como los jóvenes muestran un mayor grado de aprobación a esta medida.

³² Manuel Morales Olivera fue responsable estatal de las negociaciones con las empresas petroleras y posteriormente ocupó la Presidencia de YPF. Las referencias a Morales en este documento provienen de la entrevista en profundidad realizada con él en el marco de esta investigación.

Gráfico 5. Seguimiento ciudadano a la firma de nuevos contratos petroleros



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado 2006.

Por otra parte, se pueden identificar al menos tres factores que configuraron un contexto económico favorable y que influenciaron positivamente la negociación (Medinaceli 2014).

- *Costos de producción* bajos determinados por las condiciones geológicas favorables de explotación. Esto permitió que las empresas petroleras cuenten con un margen amplio de negociación de precios.
- *Incremento de precios* de exportación de gas a Brasil y Argentina. Según la Fundación Milenio (2003) el precio del gas entre el 2000 y 2005 rondaba los 2 US\$/MMBtu (One million British Thermal Unit). Desde 2006 a 2012 el precio fue superior a 6 US\$/MMBtu. Esto implicó que los nuevos contratos se negociaron con precios del gas con tendencia al alza. De hecho, en medio de la negociación se anunció un nuevo contrato con Argentina donde se aumentaba el precio. Las negociaciones con Brasil para el incremento de precio se hicieron de forma paralela.
- *Mercados garantizados* por los contratos de venta a la Argentina y sobre todo al Brasil. Ambos contratos y sus duraciones (2020 el de Brasil y 2027 el de Argentina) hace de Bolivia el mayor y más antiguo exportador de gas natural de Latinoamérica (Miranda 2014).

Este contexto económico proporcionó a las empresas petroleras mayores márgenes de maniobra para negociar al tener costo de producción bajos, al haber una tendencia al alza de los precios y al contar con los dos mercados más importantes de gas de América

Latina asegurados con contratos de largo plazo. De acuerdo a Morales Olivera, el Estado apoyado en la amplia legitimidad y apoyo social que tenía la nacionalización, aprovechó también de estos amplios márgenes que tenían las empresas para presionarlas más en la negociación (entrevista con Manuel Morales 2014).

Diseño jurídico del Decreto Supremo de Nacionalización

El Decreto Supremo 28701 de nacionalización no implicó la expropiación de bienes, es decir no afectó el patrimonio de las empresas petroleras. Por ende no fue una nacionalización en el sentido clásico. Como señala el CEDIB (2006: 5), la “nacionalización [boliviana] tiene como fundamento la participación del Estado en la industria de hidrocarburos a través de sociedades mixtas, en las que conviven e interactúan los intereses públicos (de la nación) y los privados (de las empresas)”. Sin embargo, el diseño jurídico del Decreto Supremo condujo a las empresas petroleras hacia un escenario de negociación más favorable al Estado. Ello dado por al menos cuatro factores estipulados en el Decreto.

Primero, el inciso I del artículo 3 del Decreto Supremo, inicia estableciendo que

Sólo podrán seguir operando en el país las compañías que acaten inmediatamente las disposiciones del presente Decreto Supremo, hasta que en un plazo no mayor a 180 días desde su promulgación, se regularice su actividad, mediante contratos, que cumplan las condiciones y requisitos legales y constitucionales.

En lo concreto, el “seguir operando” implicó que las empresas reconozcan y acepten el Decreto de nacionalización y al aceptarlo redujeron sus posibilidades de recurrir a un arbitraje, justamente porque reconocieron la nacionalización. Por el contrario, el no reconocer y aceptar la nacionalización requería que la empresa deje de operar “inmediatamente”. En este sentido, dejar de operar no era una decisión evidente para las empresas por varios motivos, entre ellos: porque el escenario no estaba claro para ellas, había nacionalización pero no se había expropiado nada; dejar de operar implicaba un alto costo económico y entrar en mayor incertidumbre porque el decreto solo hacía referencia a que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) asumiría las operaciones de las empresas que dejen de operar con el fin de garantizar la producción, pero no decía nada sobre si se reconocerían inversiones o compensaciones; no había un tiempo específico para tomar la decisión, pero ésta tenía que ser rápida (inmediata). De hecho ninguna empresa dejó de operar inmediatamente.³³

Segundo, el mismo inciso del artículo 3 finaliza señalando que “Al término de este plazo, las compañías que no hayan firmado contratos no podrán seguir operando en el país.” La presión por firmar los nuevos contratos dentro de los 180 días recayó sobre todo en las empresas, ya que YPFB sería quien asumiría las operaciones de las empresas que no llegasen a firmar nuevos contratos.

Tercero, el inciso III del artículo 3 del Decreto señala que

YPFB no podrá ejecutar contratos de explotación de hidrocarburos que no hayan sido individualmente autorizados y aprobados por el Poder Legislativo en pleno cumplimiento del mandato del inciso 5 del Artículo 59 de la Constitución Política del Estado.

³³ Posteriormente dos empresas se retiraron de país, pero vendiendo sus acciones a empresas que sí se quedaron operando en el país. Fue una negociación entre empresas donde el Estado no intervino. Morales 2014.

Los antiguos contratos nunca fueron aprobados por el Congreso Nacional, por tanto el decreto imposibilitaba a YPFB poder seguir ejecutándolos. Sin embargo, el decreto no anulaba los contratos de forma explícita. Esto, según Morales (entrevista 2014) produjo un vacío legal que dificultó aún más la posibilidad que las empresas puedan recurrir a un arbitraje o puedan utilizar el arbitraje como argumento para mejorar sus condiciones de negociación.

Cuarto, el Decreto hizo un trato diferenciando entre las empresas, puesto que afectó más a aquellas con operaciones más grandes. El inciso I del artículo 4 establece que

Durante el período de transición, para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios, el valor de la producción se distribuirá de la siguiente forma: 82 por ciento para el Estado (18 por ciento de regalías y participaciones, 32 por ciento de Impuesto Directo a los Hidrocarburos—IDH y 32 por ciento a través de una participación adicional para YPFB), y 18 por ciento para las compañías (que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades).

Para aquellas empresas con operaciones menores a 100 millones de pies cúbicos diarios se mantenían las mismas condiciones de distribución del valor de la producción. Esto puso una presión suplementaria para negociar los nuevos contratos a Petrobras y Repsol que operaban en los campos más grandes (Arze 2008: 6).

Por otro lado, el inciso III del artículo 4 estableció que se determinara caso por caso y a través de auditorías, las inversiones realizadas por las compañías, así como sus amortizaciones, costos de operación y rentabilidad obtenida en cada campo. Los resultados de estas auditorías determinarían “la retribución o participación definitiva correspondiente a las compañías en los contratos a ser firmados”. Este trato diferenciado, junto con el análisis de caso por caso, redujeron de inicio las posibilidades de las empresas de actuar en las negociaciones como bloque y obtener así condiciones más favorables.

En síntesis, el diseño del decreto minimizó las posibilidades de que las empresas rechacen la nacionalización y por ende el proceso de negociación. Esto hubiera implicado abrir la posibilidad a las empresas de recurrir a un arbitraje internacional. Cuando las empresas continuaron operando no tuvieron otra alternativa que negociar, sin poder utilizar el arbitraje como recurso válido para la negociación. Por otra parte, las empresas iniciaron la negociación presionadas por firmar los nuevos contratos en el tiempo establecido para evitar dejar sus operaciones en el país, y en el caso de Petrobras y Repsol, limitar también el pago adicional de 32 por ciento de participación a YPFB. Se configuró además un escenario que dificultaba a las empresas adoptar una posición de bloque. De esta manera, el decreto, sin expropiar el patrimonio de las empresas, abrió la negociación restringiendo de inicio los márgenes de maniobrar de las empresas, estableciendo condiciones de negociación más favorables al Estado.

Implementación de la estratégica estatal de negociación

Dadas las condiciones establecidas en el Decreto de Nacionalización, la estrategia estatal definió la negociación por separado con cada empresa, la misma que se basó en

la situación específica de operación de cada campo, ya sea ésta de exploración, desarrollo o explotación (Arze 2008). Esta negociación por separado implicó clasificar las empresas por el tamaño de sus operaciones y la importancia de éstas para Bolivia. En esta clasificación la empresa más importante era Petrobras, seguidas según orden de relevancia por Repsol-YPF, Total y British Gas.

En este marco, la estrategia estatal de negociación combinó un enfoque tecnocrático basado en la recopilación y uso de datos técnicos y jurídicos, con un enfoque basado en la tradición de negociación sindicalista boliviana, caracterizada por la rigidez y la confrontación simbólica y discursiva (entrevista con Manuel Morales 2014). El objetivo de este enfoque sindicalista de negociación fue sacar a los ejecutivos de las empresas petroleras de sus esquemas de negociación habituales, traer la negociación al campo del Estado, subrayar a las empresas que la negociación no es entre iguales, ya que es el Estado soberano el que manda y pone las reglas de juego y son las empresas las que cumplen (entrevista con Manuel Morales 2014).

Habitados a los formalismos, las buenas maneras y la diplomacia en las formas, el enfoque sindical rompió los esquemas simbólicos de negociación de las empresas a través de acciones, como por ejemplo cambiar el lugar tradicional de reuniones que era en las oficinas de las empresas ubicadas en Santa Cruz, para trasladar el lugar de encuentro a las oficinas de YPFB en La Paz. Otra estrategia era no establecer ni planificar agendas específicas de reuniones con las empresas, lo que significó que éstas tenían que esperar su turno para poder reunirse con el equipo de negociación estatal. Las salas de espera no contaban con sillones, por lo tanto los ejecutivos de las empresas esperaban sus turnos parados y durante las reuniones no se servía ni café. Ello fue sumado muchas veces a un discurso confrontativo y agresivo. Todos estos elementos fueron definidos como táctica en el equipo negociador del Estado (entrevista con Manuel Morales 2014).

Desde el enfoque tecnocrático, el equipo negociador contaba con una serie de elementos que le permitieron sostener una posición técnicamente sólida, entre los que se destacan:

- Un mapa técnico-conceptual claro del estado de situación, de las necesidades y posibilidades financieras, de todas las empresas que operaban en Bolivia. Este mapa era actualizado a medida que avanzaba la negociación y permitía al equipo negociador estatal proyectar cuáles eran los puntos de quiebre y hasta donde podía ceder cada empresa (entrevista con Manuel Morales 2014).
- Un modelo econométrico de simulación de escenarios para la distribución del valor de la producción que permitía proyectar esta distribución de acuerdo a las diferentes propuestas que iban surgiendo en la negociación.
- El apoyo jurídico de la firma americana de abogados Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP (Arze 2008), que brindaron asesoramiento específico referido a temas de arbitraje internacional. De acuerdo a Morales (entrevista 2014), la información proporcionada por esta firma contribuyó a neutralizar definitivamente las últimas referencias utilizadas por algunas empresas a la posibilidad de recurrir a un arbitraje.
- El apoyo técnico de Unión Cuba-Petróleo (CUPET) en la elaboración de los capítulos financieros y contables de los contratos (Arze 2008). Para ello, el

equipo negociador contó con la experticia permanente de un ingeniero petrolero, un abogado y un economista de CUPET³⁴ (entrevista con Manuel Morales 2014)

Ahora bien, la combinación del enfoque tecnocrático y el enfoque sindical de negociación fue aplicada en distintas intensidades de acuerdo a cada empresa, con el objetivo de lograr que la correlación de fuerzas en la negociación favorezca siempre al Estado, en especial en relación a las empresas más fuertes, sobretodo en relación a Petrobras.

Según Luna y Quiroga (2006), en el momento de la negociación de los contratos, la mitad del gas natural que consumía Brasil provenía de Bolivia, lo que implicaba que Petrobras “firmaría los contratos aun perdiendo dinero” (entrevista con Manuel Morales 2014). De acuerdo a Morales (entrevista 2014), la única posibilidad para que Petrobras no firmara era que todas las empresas actúen como bloque y tampoco firmaran. De ahí la importancia para el equipo negociador de no permitir que se estructure una posición de bloque de las empresas, que pueda revertir la correlación de fuerza, favoreciendo a las empresas.

De esta manera, mientras se adoptaba una estrategia con fuerte predominio del enfoque sindical con Petrobras, se iniciaba una negociación en otros términos con Total, pero no por ello libre de confrontación simbólica y discursiva. Mientras en Brasil protestaban por la “táctica agresiva de Evo Morales”, la misma que contrastaba con la “respuesta conciliadora de Lula” (Gall 2006), el equipo negociador ofrecía una alianza estratégica a Total e iniciaba negociaciones paralelas con British Gas.

Se estableció entonces una negociación a geometría variable, donde el Estado, según Medinacelli (entrevista 2014), negociaba con las empresas de acuerdo al tamaño de los campos donde operaban y los niveles de producción que tenían. De esta manera el Estado ofreció ventajas a las empresas que estaban dispuestas a firmar los nuevos contratos. Entre estas ventajas Arze (2008: 5) señala garantías a las inversiones pasadas y futuras, trato diferenciado como la autorización para exportar³⁵ o subvenciones a empresas con operaciones en campos pequeños, reconocimiento a empresas con campos en producción, de pagos por Servidumbre,³⁶ compensaciones a comunidades locales y otro tipo de gastos recuperables.

Finalmente Total y Vintage Petroleum Inc³⁷ firmaron los nuevos contratos un día antes que vencieran los 180 días de plazo, rompiendo así el bloque de empresas. Petrobras se vio en cierta manera forzada a firmar el contrato tan solo horas antes de que finalizara el plazo establecido en el Decreto de Nacionalización. La Tabla 2 provee una comparación entre los antiguos y nuevos contratos.

³⁴ De acuerdo a Manuel Morales (2014), existieron otros apoyos internacionales como el de la cooperación noruega, pero este no estuvo inscrito en el proceso de negociación de los nuevos contratos. Este apoyo estaba relacionado a la experiencia del Fondo de Desarrollo Noruego, el que, sin embargo, no tuvo continuidad.

³⁵ Es el caso de la empresa Petrolera Chaco que poseía campos marginales en producción, a la que se asigna una participación en la exportación a Argentina en la primera convocatoria que realiza YPF para alimentar el gasoducto a ese país.

³⁶ Los pagos por servidumbre se refieren al pago por la utilización de más de 100 hectáreas que se encuentran dentro de un territorio indígena, denominado en Bolivia como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y donde se llevará a cabo un proyecto hidrocarburífero.

³⁷ Total es una compañía global de energía de origen francés, presente en 130 países. Vintage Petroleum Inc, es una compañía privada estadounidense basada en Tulsa, Oklahoma. Desde 1990 cotiza sus acciones en la Bolsa de Nueva York. De acuerdo a Manuel Morales, las operaciones de Vintage en Bolivia eran de las más pequeñas en relación a las otras empresas que negociaban los contratos.

Tabla 2: Principales diferencias entre antiguos y nuevos contratos

Contratos de Riesgo Compartido Ley 1689 de Hidrocarburos de 1996		Contratos de Operación Ley 3058 de Hidrocarburos (mayo 2005) y Decreto Supremo 28701 de Nacionalización (mayo 2006)
Tipos de Contrato	Contrato de Riesgo Compartido	Contratos de Operación, donde la inversión corre a cuenta y riesgo de las empresas. YPFB no asume riesgos en exploración. Los ingresos de explotación comercial pagan todos los costos de exploración (costos recuperables).
Propiedad de los Hidrocarburos	La propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo era del Titular del Contrato, es decir la Empresa. El Yacimiento era del Estado.	La propiedad del hidrocarburo y del yacimiento es del Estado
Distribución de Ingresos	<p>La distribución de los ingresos incluía un régimen diferenciado de Regalías y Participaciones que eran del 18% para hidrocarburos nuevos y del 50% para hidrocarburos existentes.</p> <p>El sistema también incorporó al sector dentro del alcance de la Ley N° 843, por ello la producción de los Hidrocarburos Nuevos también debía pagar el Impuesto sobre las Utilidades, el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior y la alícuota adicional a las utilidades extraordinarias, generalmente llamada Surtax.</p> <p>YPFB obtenía una participación del 6% del valor de la producción, incluida en el anterior porcentaje.</p>	<p>YPFB paga al Estado, como Regalías e IDH establecidos en la Ley 3058, el 50% del valor de la producción (18% regalías, 32% IDH)</p> <p>Reconoce en favor del Titular una Retribución compuesta por los Costos Recuperables (inversiones acumuladas y gastos de operación) y por una Utilidad variable</p> <p>YPFB recibe, en calidad de socio, una Utilidad variable, bajo el rótulo de Participación.</p> <p>Los Costos Recuperables pueden alcanzar, dependiendo del caso, el 30% y hasta el 50% del valor de los hidrocarburos.</p> <p>De este modo, el monto restante luego de deducir los Costos Recuperables y Regalías/IDH, se debe distribuir entre Utilidad (Titular) y Participación (YPFB), en una participación porcentual</p>
Propiedad de los activos	Los activos son propiedad del Titular.	Los activos ya amortizados pasan a propiedad de YPFB pero son utilizados por el Titular sin costo alguno. Las futuras compras de activos son reconocidas como costos recuperables y pasan a YPFB cuando acaban los contratos o se amortizan totalmente.
Controversias	Se reconocen los tribunales de arbitraje del exterior, tales como el la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC), Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional (UNCITRAL), el Internacional Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) y otros.	No se reconocen tribunales de arbitraje internacionales. En caso de controversia se recurre a un tribunal de arbitraje en la ciudad de La Paz pero bajo normas de la Cámara de Comercio Internacional (París).

Fuente: Arze 2006: 2, Arze 2008: 3-4, Medinaceli 2007: 85.

En síntesis, el Estado logró estructurar y aprovechar condiciones favorables de negociación que le permitieron tener una posición dominante en la negociación con las empresas petroleras. De esta forma, se consiguió firmar nuevos contratos beneficiosos para el Estado y para las propias empresas. Esto fue posible gracias a un contexto social y económico favorable a la negociación, al diseño jurídico del Decreto de Nacionalización que condicionó a las empresas a negociar y el despliegue de una estrategia estatal de negociación que combinó la confrontación simbólica y discursiva con cierta flexibilidad y apertura técnica que posibilitaron compensaciones e incentivos a las empresas.

Cambio en la Relación Estado–Ciudadanía

Como se ha visto en las secciones anteriores, los procesos políticos de disputa y negociación en cuanto a la movilización de recursos para financiar el desarrollo social involucran diferentes actores tales como la ciudadanía, actores políticos pertenecientes a diferentes niveles del estado y actores del sector privado. Como lo plantea el marco conceptual de este proyecto, esos procesos también impactan sobre relaciones sociales como las entre estado y ciudadanía, estado-estado (entre diferentes niveles del Estado), estado-donantes y estado-inversores (véase también Paz Arauco 2015b). En esta sección analizaremos el cambio en la relación estado-ciudadanía como resultado del proceso de movilización de ingresos públicos.

Con ese fin este acápite explora desde la opinión pública algunos elementos que sustentan el cambio de percepción ciudadana respecto a la credibilidad del Estado en brindar respuestas. Para este propósito, se utilizan dos fuentes de datos: Los producido por el Latinobarómetro (2002 a 2011) y los producidos por la LAPOP,³⁸ específicamente entre el 2002 al 2010.³⁹

Los datos se analizan en series temporales para observar la situación en el momento de la crisis (período 2000-2005) y después de ella, cuando se comienzan a consolidar las finanzas públicas originadas del proceso de movilización de recursos (período 2006–2010). De esta manera, se analizarán dos indicadores construidos por LAPOP: el apoyo al sistema político y tolerancia política. Ambos indicadores se vienen midiendo en Bolivia desde 1998 y se constituyen en un referente ineludible a la hora de comparar visiones y posiciones de la opinión pública respecto a la democracia.

Como señalan los informes de la LAPOP el apoyo al sistema político se basa en la confianza de los ciudadanos respecto al desempeño de instituciones centrales de la democracia, las mismas que garanticen a los ciudadanos niveles básicos de bienestar,⁴⁰ como la protección de derechos mínimos por parte del Estado (Seligson et al. 2010). Por otra parte, la tolerancia política es concebida como el respeto y la garantía de derechos de las minorías políticas, derechos que tienen que ver básicamente con la libre expresión, el derecho a votar y a postularse a cargos públicos (Seligson et al. 2010).⁴¹

³⁸ El Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) es dirigido por Mitchell A. Seligson y albergado por Vanderbilt University. El Barómetro de las Américas de la LAPOP es la única encuesta de opinión pública sobre democracia y comportamiento democrático que cubre las Américas (Norte, Centro y Sur América, y El Caribe). Se miden los valores y comportamientos democráticos en el continente, utilizando muestras nacionales probabilísticas de adultos en edad de votar. Extraído de <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca.php>, acceso 5 de marzo de 2014.

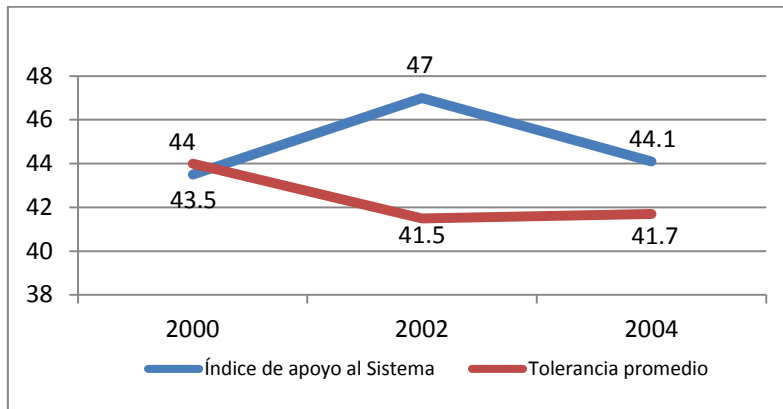
³⁹ Véase Seligson 2002; Seligson et al. 2004; Seligson et al. 2010.

⁴⁰ Estos niveles se refieren a la garantía de un juicio justo, la protección de derechos básicos por parte del Estado, la adhesión a las instituciones políticas del país y la predisposición a apoyar el sistema político. De esta manera, las cuatro preguntas que componen este índice son: ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Bolivia garantizan un juicio justo?, ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Bolivia?, ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político boliviano?, ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político boliviano? y ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar al sistema político boliviano? El indicador se mide en una escala de 1-100, donde la cercanía al 1 implica desconfianza en el buen funcionamiento o en el desempeño del Estado y la cercanía al 100 lo contrario. Seligson et al. 2010: 138-139.

⁴¹ Específicamente “la tolerancia política es por tanto un principio de respeto y de garantía de los derechos de aquellos que expresan opiniones y posiciones políticas distintas de las de los “ganadores” y de las opiniones y posturas propias de los individuos entrevistados. En este caso, las opiniones y posiciones diferentes no se refieren al gobierno de turno o a la coyuntura política del país sino en relación al sistema político de manera general”. Las cuatro preguntas que componen este índice son: Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno de Bolivia, no sólo del gobierno de turno, sino del sistema de gobierno, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba usted el derecho de votar de esas personas?, ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?, Siempre pensando en los que hablan mal de la forma de gobierno de Bolivia. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba

Lo primero que resalta en el gráfico 6 es que en el período 2000-2004 ambos indicadores no superan la media de 50 puntos. En este período Bolivia muestra, para ambos indicadores, uno de los niveles más bajos de la región (Seligson et al. 2002, 2004).

Gráfico 6: Apoyo al sistema y tolerancia 2000–2004 (escala de 1–100)



Fuente. Elaboración propia sobre la base de Seligson et al. 2002, 2004.

En este período donde se concentran las protestas sociales más intensas, se aprecia una tendencia a la disminución de la tolerancia política, que no es apaciguada por los efectos de las elecciones presidenciales de finales de junio de 2002.⁴² Por el contrario, el efecto de las elecciones parece haber sido positivo en la valoración del sistema en 2002. Sin embargo, en 2004 se refleja una caída estadísticamente significativa⁴³ en el apoyo al sistema político (Seligson et al. 2004).

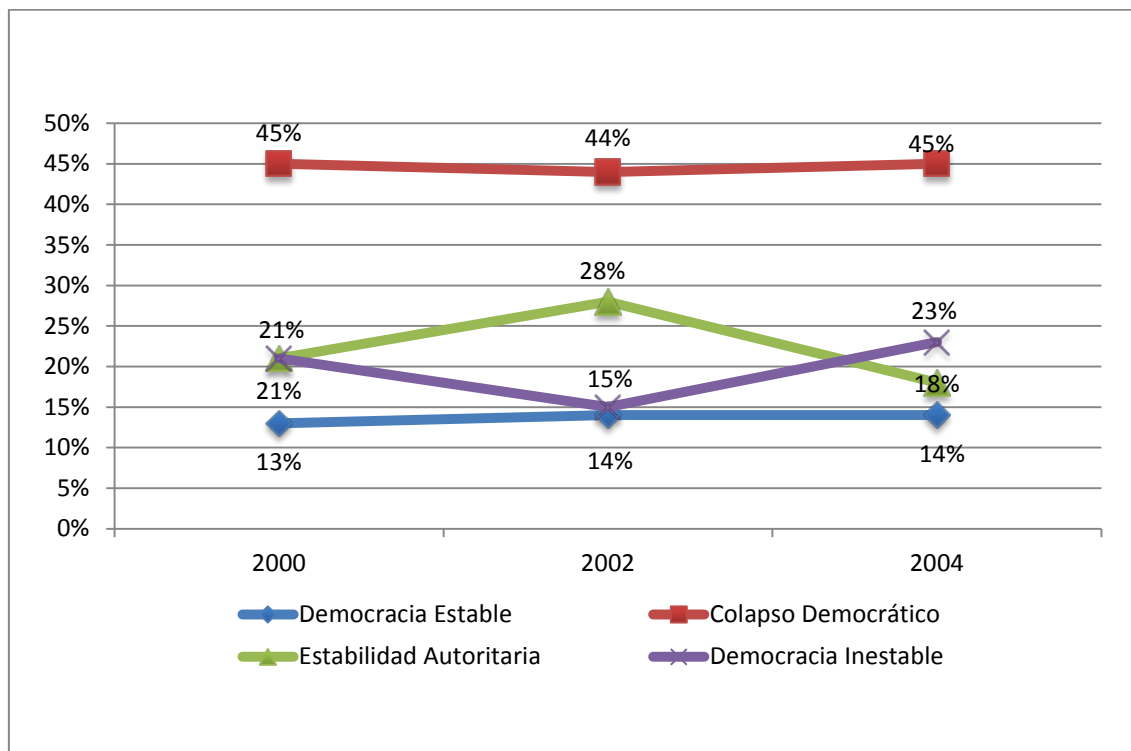
El gráfico 7 muestra las tendencias en términos de la estabilidad del sistema democrático⁴⁴ durante el período de crisis. Los porcentajes indican la proporción de ciudadanos que manifiestan actitudes conducentes a cada uno de las categorías (Seligson et al. 2010). Casi la mitad de los ciudadanos expresaron actitudes conducentes hacia el colapso democrático. Si hacia el 2004 se juntan estas actitudes con las tendencias hacia la democracia inestable, se tiene que más de dos tercios de la población manifestaban los altos riesgos existentes para la estabilidad democrática. Esto contrasta con un núcleo duro pequeño que expresa apoyo conducente a una democracia estable.

usted que estas personas puedan postularse para cargos públicos? y ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas salgan en la televisión para dar un discurso? El indicador se miden en una escala de 1 - 100, donde la cercanía al 1 implica intolerancia política y la cercanía al 100 lo contrario. Seligson et al. 2010 : 145.

⁴² Según la ficha técnica, la encuesta se realizó en Julio de 2002 (Seligson 2002).

⁴³ Los cambios estadísticamente significativos en las tendencias implican que estos cambios son reales y que no se deben a los márgenes de error de las encuestas.

⁴⁴ La LAPOP combina el indicador de Tolerancia y el de Apoyo al Sistema Político para realizar un análisis predictivo respecto a las posibilidades de estabilidad del sistema democrático. De esta manera, se forman cuatro categorías: Democracia estable, cuando los ciudadanos expresan alto apoyo al sistema y alta tolerancia política. Estabilidad autoritaria cuando expresan alto apoyo al sistema pero baja tolerancia. Democracia Inestable, cuando se expresa bajo apoyo al sistema pero alta tolerancia. Colapso Democrático, cuando se expresan bajos niveles en ambos indicadores.

Gráfico 7: Relación entre tolerancia y apoyo al sistema en Bolivia: 2000–2004

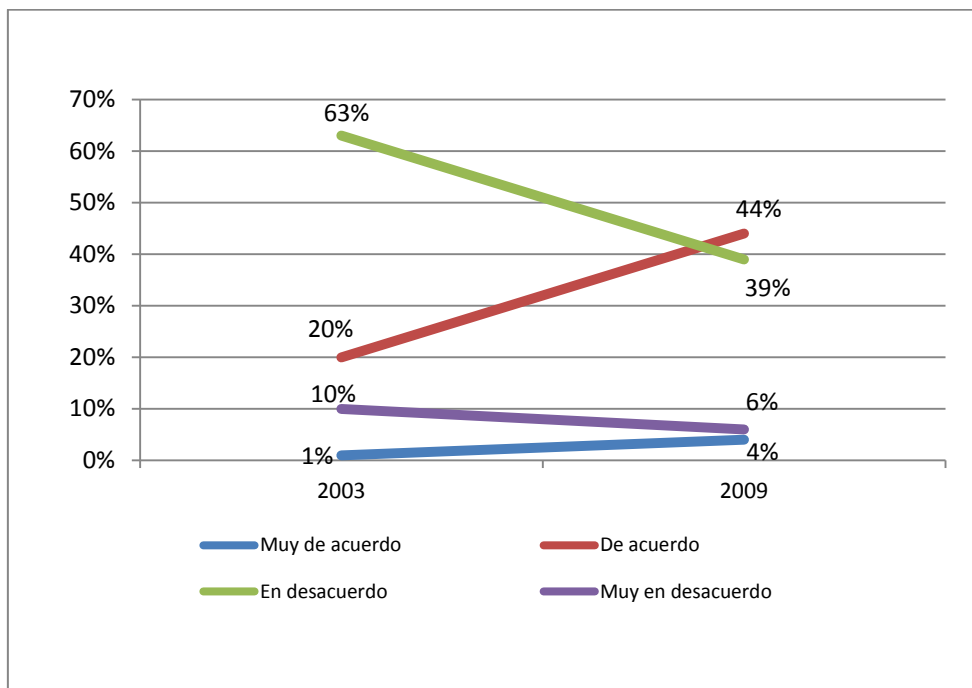
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Seligson et al. (2002, 2004).

Más allá del carácter predictivo que la LAPOP le otorga al análisis de la relación de ambos indicadores, es importante subrayar el carácter ilustrativo que tiene. Este análisis grafica la intensidad de la crisis desde la opinión pública, donde un elemento central es el bajo apoyo al sistema político, el mismo que está referido, de acuerdo a la LAPOP, a una baja confianza ciudadana en el desempeño institucional del Estado.

Esta tendencia comienza a revertirse en el 2006, cuando se inicia el período gubernamental del Movimiento al Socialismo y cuando comienza a consolidarse el proceso de movilización de recursos y a mostrar los primeros resultados.

En este sentido, el gráfico 8 muestra el cambio de tendencia en la percepción ciudadana respecto a la situación del país. Entre el 2003 y 2009 se ha invertido la tendencia entre los que estaban de acuerdo con que el país iba en una dirección correcta con quienes discrepaban en ello.

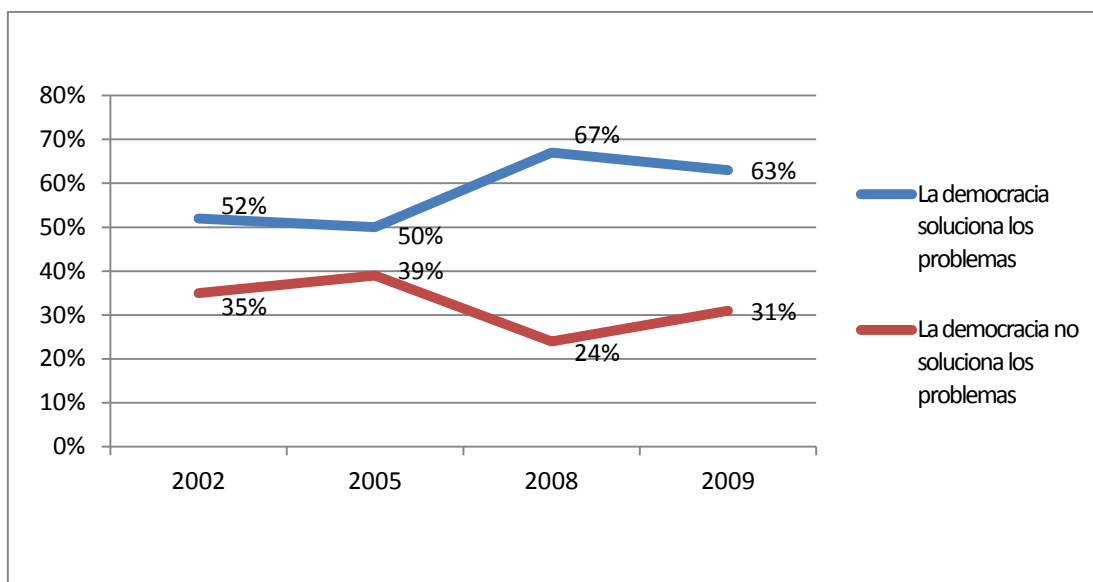
Gráfico 8: El país va en la dirección correcta



Fuente. Elaboración propia sobre la base de Latinobarometro 2002 a 2011.

Esta tendencia positiva se corresponde con el aumento de la percepción de la gente respecto a la capacidad de la democracia de resolver los problemas (gráfico 9). El quiebre de la tendencia entre uno y otro período es claro.

Gráfico 9: La democracia como solución a los problemas



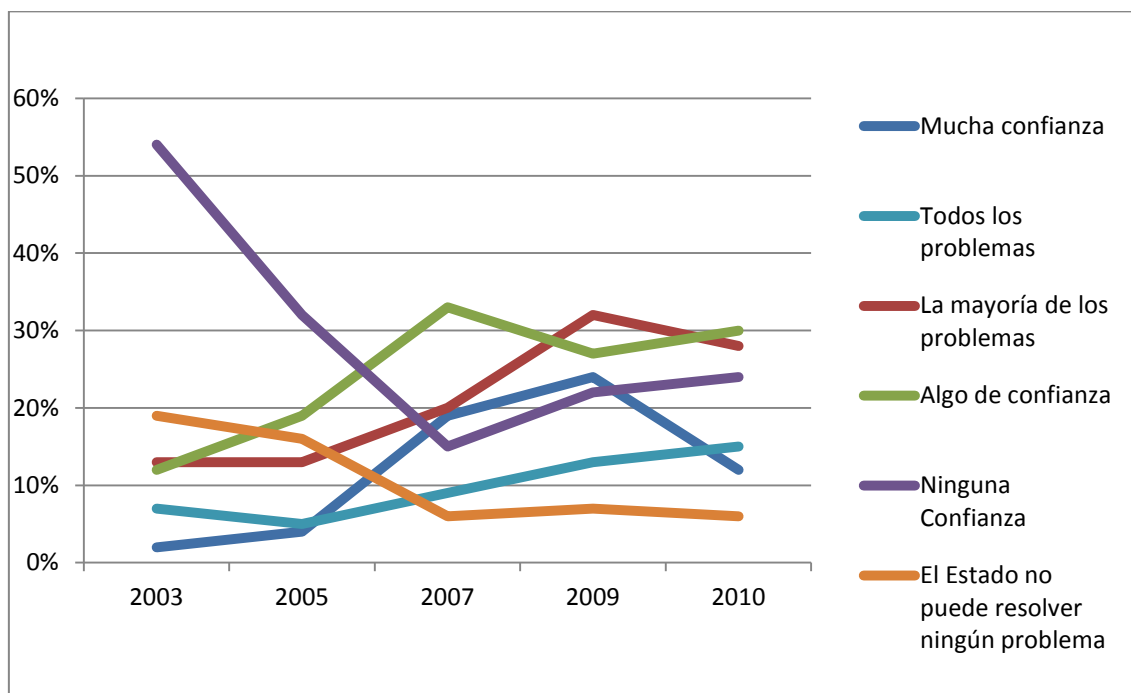
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Latinobarometro 2002 a 2011.

En esta línea, es posible observar en el gráfico 10 la relación entre la confianza en el gobierno y la capacidad del Estado en solucionar problemas. El primer dato a mencionar es que entre ambos períodos bajan drásticamente tanto el porcentaje de personas que no tiene ninguna confianza en el Gobierno como los que consideraban que el Estado no puede resolver ningún problema. Por otra parte se observa un incremento en quienes manifiestan mucha confianza en el gobierno y en la capacidad del Estado en resolver

todos los problemas. Se incrementa de igual manera el porcentaje de quienes tienen algo de confianza y los que consideran que el Estado puede resolver la mayoría de los problemas.

El cambio de tendencia en cuanto a una mayor confianza en el Gobierno y mayor capacidad del Estado en resolver problemas es clara de un período a otro.

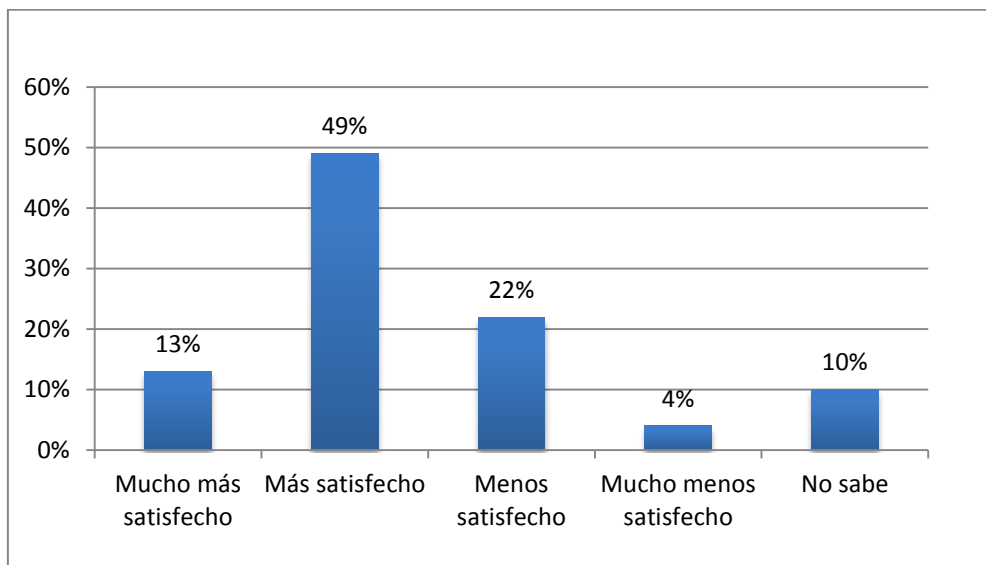
Gráfico 10: Confianza en el Gobierno y capacidad del Estado para solucionar problemas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Latinobarometro 2002 a 2011.

Siguiendo con el análisis, respecto a la satisfacción ciudadana con los servicios nacionalizados (gráfico 11), casi dos tercios de la población manifiestan que están más satisfecho o mucho más satisfecho con ellos. Si bien la medición solo corresponde a 2009, ilustra en cierta manera el beneplácito de la ciudadanía con el resultado de la nacionalización de algunos servicios.

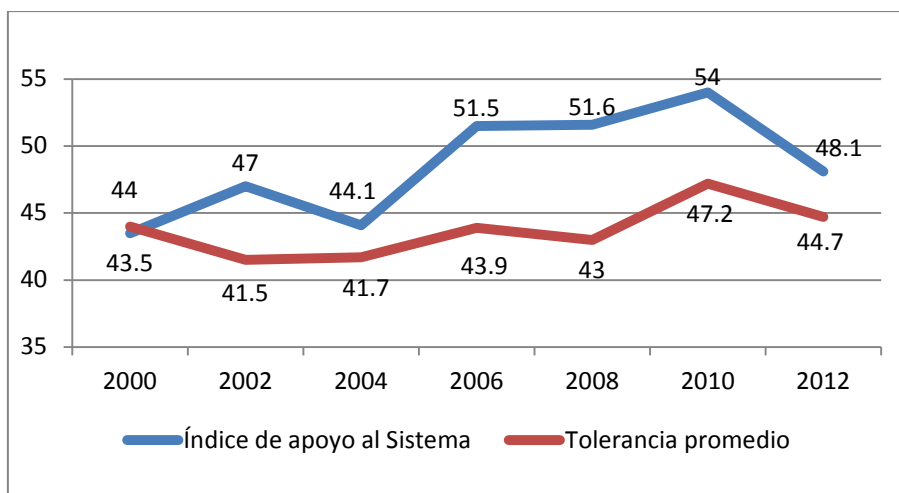
Gráfico 11: Satisfacción con los servicios nacionalizados (2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Latinobarometro 2002 a 2011.

Ahora bien, el gráfico 12 muestra una mejora significativa del apoyo al sistema entre 2006 y 2010 respecto al periodo de crisis. De acuerdo al análisis de regresión lineal multivariada realizado por la LAPOP, la predisposición ciudadana de apoyo al sistema está determinada por tres elementos: la percepción del grado de democracia, la confianza interpersonal, es decir entre ciudadanos y la evaluación que realiza el ciudadano del desempeño económico del gobierno. Según LAPOP, esta última es la que mayor peso explicativo tiene en el apoyo al sistema.

Gráfico 12: Apoyo al Sistema y Tolerancia 2000–2012 (escala de 1–100)



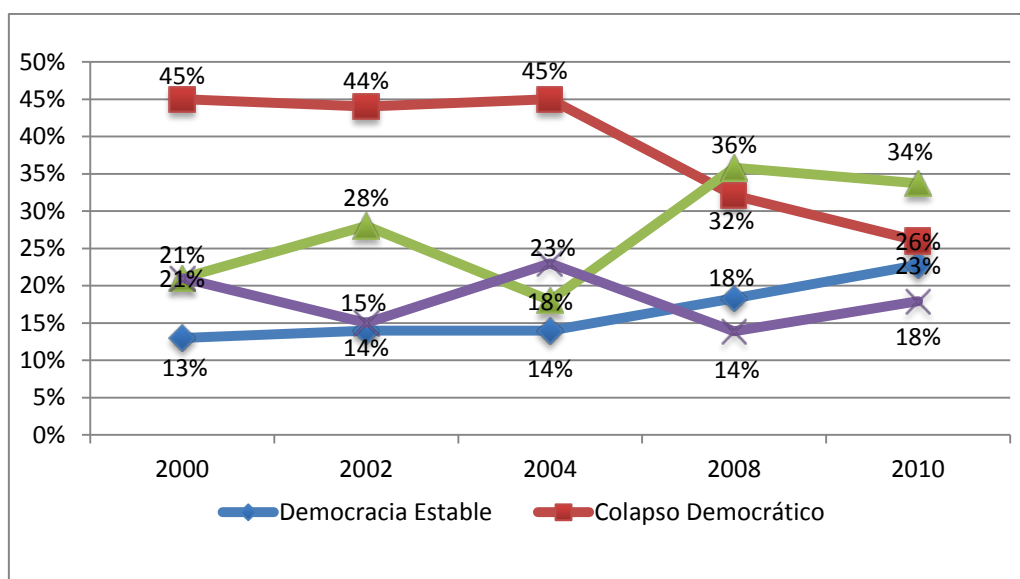
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Seligson et al. 2002, Seligson et al. 2010

El desempeño económico está medido por tres variables, a saber: el desempeño del gobierno en la lucha contra la pobreza, en relación al desempleo y al manejo de la economía nacional (Seligson et al. 2010: 143), tres variables que claramente tienen que ver con la capacidad de respuesta del Estado a necesidades ciudadanas.

Finalmente, es notorio el cambio de tendencia en el gráfico 13, especialmente respecto al constante decrecimiento del porcentaje de personas con actitudes que favorecen el colapso democrático. Si bien es notorio el crecimiento de personas que impulsan una

democracia estable, el mayor crecimiento corresponde a actitudes conducentes hacia una democracia autoritaria. Esto estaría relacionado con el pobre desempeño de los niveles de tolerancia visto en el gráfico 12.

Gráfico 13: Relación entre Tolerancia y Apoyo al Sistema en Bolivia: 2000-2010



Fuente. Elaboración propia sobre la base de Seligson et al. 2002, 2004, Seligson 2010.

En síntesis, los datos presentados en esta acápite muestran un claro quiebre en las tendencias entre el período de crisis (2000-2005) y el período de consolidación de un nuevo modelo de gobierno que va acompañado de la consolidación del proceso de movilización de recursos (2006-2010). Este quiebre muestra una mejor valoración del Estado, de su capacidad de solucionar problemas y su desempeño, sobre todo en el combate de la pobreza, del desempleo y del manejo económico. Esto estaría configurando la noción de un Estado creíble para el ciudadano. Sin embargo, los datos también muestran leves quiebres en estas tendencias positivas. Por ejemplo, resalta que entre 2009 y 2010 (gráfico 10) algunos indicadores, como el caso del aumento de personas que manifiestan no tener ninguna confianza en el gobierno se incrementan. Sucede lo mismo con el leve cambio en la tendencia de 2010 a 2012 en el apoyo al sistema y la tolerancia (gráfico 12). Estos cambios hacen pensar que la confianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado y en última instancia la misma relación Estado-ciudadanía no es estática sino dinámica, lo que implica que la ciudadanía pone al Estado en constante escrutinio respecto a su accionar. En otros términos, la noción de Estado creíble, sería una noción en constante construcción.

Algunas Consideraciones sobre la Experiencia Boliviana: A Manera de Conclusión

Retomando la pregunta inicial de este documento sobre los antecedentes, las condiciones, el contexto y las características principales del proceso de movilización de recursos domésticos para el desarrollo social en Bolivia es posible afirmar que este fue un proceso antecedido por la iniciativa fiscal fallida de movilización de recursos a través de un impuesto directo al salario. El fracaso de esta medida y la forma violenta en la que se produjo determinó que el Estado cierre la posibilidad de instaurar una

recaudación directa al ciudadano, orientando así la movilización de recursos hacia la explotación de hidrocarburos.

En este marco, el gobierno impulsó la exportación de gas a Estados Unidos a través de un puerto chileno. El rechazo a esta propuesta gubernamental, además de generar confrontación y violencia produjo una contrapropuesta basada en la recuperación de los hidrocarburos que posteriormente se tradujo en la nacionalización.

Una de las características de la movilización de recursos domésticos en Bolivia es la conjunción de tres procesos diferentes pero que están interrelacionados causalmente entre sí (Véase Tabla 3). Precisamente, a la construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía para la movilización de recursos desde el sector hidrocarburífero, le siguió un proceso de negociación entre los niveles del Estado para definir quien administraba esos recursos para su respectiva asignación. Por su parte, la promulgación de la Ley 3058 de Hidrocarburos implicó, por un lado, el cumplimiento de los acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía puesto que recuperó la propiedad de los hidrocarburos para el Estado e incrementó el pago que realizan las empresas petroleras al Estado hasta un 50 por ciento del valor de la producción. De este modo la ley rescató en esencia el mandato popular que la ciudadanía le dio al Estado a través del referéndum del 18 de julio 2004.⁴⁵

Por otro lado, el debate político de la ley 3058 fue el escenario de la negociación entre los diferentes niveles del Estado. Su promulgación representó el fin de la primera fase de negociación entre estos actores, puesto que la ley estableció los mecanismos de repartición de los recursos movilizados, los mismos que favorecen al nivel departamental. Esta ley cambió el marco jurídico de la explotación de hidrocarburos, por lo tanto también establece la necesidad de firmar nuevos contratos entre el Estado y las empresas petroleras. Sin embargo, no es hasta el Decreto de Nacionalización que este proceso de negociación se inicia. La firma de los nuevos contratos consiguió enmarcar la relación Estado—empresas petroleras en el nuevo marco jurídico que establece la nacionalización y consolidó el proceso de movilización de recursos doméstico para el desarrollo social. Especialmente para atender los temas priorizados en el referéndum del gas: educación, salud, infraestructura vial y empleos.

⁴⁵ Recordemos que en el Referéndum los bolivianos votaron por la abrogación de la antigua ley de hidrocarburo de Sanchez de Lozada, la recuperación de los hidrocarburos en boca de pozo, la refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la utilización del gas como parte de la estrategia boliviana para lograr una salida al mar soberana al mar, el pago del 50 por ciento del valor de producción por parte de las empresas petroleras y la asignaciones de esos recursos a educación, salud, infraestructura vial y empleos.

Tabla 3: Síntesis del proceso de movilización de recursos en Bolivia

Proceso de Movilización de Recursos	Negociación entre niveles del Estado Fase 1				Negociación Estado - Empresas Petroleras		Negociación entre niveles del Estado Fase 2
	Antecedente	Construcción de acuerdos implícitos entre Estado y Ciudadanía					
Hito	Impuestazo	Guerra del gas	Referéndum del gas	Ley 3058 de Hidrocarburos	Decreto Supremo 28701 de Nacionalización	Negociación de nuevos contratos	Decreto Supremo 29322 Nueva Distribución IDH
Fecha	Febrero 2003	Octubre 2003	18 Julio 2004	Entre Julio y Mayo 2005	1ro Mayo 2006	Entre Mayo y Octubre 2006	Entre Octubre de 2007 y Octubre de 2008
Descripción	Conflicto violento contra iniciativa fiscal para impuesto al salario	Conflicto violento contra iniciativa gubernamental de exportar gas a Estados Unidos por puerto chileno	Referéndum vinculante para recuperar los hidrocarburos y definir política hidrocarburífera.	Se debate y aprueba una nueva ley de hidrocarburos que incorpora los temas del Referéndum del gas	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalización sin expropiación, que redefine nueva distribución del valor de la producción. • Refundación YPFB. 	Período de 180 días de negociación de nuevos contratos entre el Estado y 12 empresas petroleras.	Se redistribuye el IDH para financiar Renta Dignidad para la tercera edad.
Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Org. sociales • Policías • Militares 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • FEJUVE El Alto • Org. sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Presidencias ambas Cámaras del Congreso • Diputados del MAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • YPFB • 12 empresas petroleras 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Niveles departamentales
Consecuencia	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa fiscal fallida y deterioro de la gobernanza. • Condiciona espacio fiscal del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Renuncia Presidente y Poder Ejecutivo • Agenda de Octubre (recuperación hidrocarburos, Asamblea Constituyente, etc.) 	El Estado recibe mandato popular para recuperar los hidrocarburos y cobrar hasta 50% del valor de la producción a empresas y destinar esos recursos para educación, salud, carreteras y empleo.	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento Agenda de Octubre • Cobro del 50% del valor de la producción a empresas a través de regalías e IDH. • Redistribución del IDH favorable a niveles departamentales. • Se asignan y ejecutan recursos para educación, salud, carreteras y empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de negociar y firmar nuevos contratos entre Estado y Empresas. • Empresas que no firmen nuevos contratos dentro de 180 días no podrán seguir operando en Bolivia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se negocian 44 nuevos contratos con 12 empresas petroleras. • Aumenta la participación del Estado en la distribución del valor de la producción de hidrocarburos. 	Redistribución implica aumento de recursos para el nivel nacional y municipal y menores recursos para el nivel departamental.

Sin embargo, la Ley 3058 no solo no representó la visión de todas las fuerza políticas, sino que también causó un desequilibrio en el control de los recursos que favoreció al nivel departamental en desmedro del nivel nacional. Esta situación causó que la disputa entre los niveles del Estado por el control de los recursos movilizados resurja en octubre de 2007 (Mesa 2008), iniciando la segunda fase de negociación por recursos entre estos actores.

Basado en el análisis de este artículo, es posible resumir los puntos centrales de la experiencia boliviana con el fin de extraer algunas lecciones que pueden contribuir al estudio de movilización de recursos domésticos para el desarrollo social en otros países, a saber:

1. Movilizar recursos domésticos para el desarrollo social está vinculado con procesos largos y complejos que combinan, por un lado, procesos indirectos e informales de construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía sobre el tipo de recursos a ser movilizados y la carga distributiva que ello implica. Por otro, hay procesos de negociación formales y directos entre el Estado y diferentes actores, como los provenientes de niveles subnacionales del propio Estado y con el sector privado, en el caso boliviano las empresas petroleras. En los procesos de negociación directos y formales, el gobierno boliviano buscó encontrar los mecanismos políticos, técnicos y legales para cumplir con los acuerdos implícitos hechos con la ciudadanía para movilizar recursos y asignarlos a prestaciones sociales.
2. Hemos visto en el caso de Bolivia que los procesos indirectos e informales de construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía para la movilización de recursos consta de cuatro etapas que se dan cronológica y causalmente, a saber: una etapa de protesta, que da paso a una fase de creación de agenda, seguida por una búsqueda de instrumentos para implementar la agenda, lo que finalmente lleva a conseguir ciertos resultados. De esta manera, **la protesta** fue el primer momento reactivo, donde se produjo un primer rechazo a la iniciativa gubernamental del presidente Sanchez de Losada de movilizar recursos a través de la exportación de gas a California por un puerto chileno. Fue el momento donde surgieron y se consolidaron los actores que lideraron y que marcaron la tendencia del proceso de construcción de acuerdos implícitos. **La agenda** fue la etapa donde se estructuraron las demandas, se consolidaron y se explicitaron claramente los objetivos que se persiguieron o los logros a ser alcanzados. **Los instrumentos** fueron los que permitieron que la agenda pueda ser efectivamente implementada. La voluntad o el compromiso de un gobierno no siempre resulta suficiente para cumplir con esta agenda, sobre todo cuando se trata de acuerdos implícitos donde no hay nada formal y escrito de por medio que obligue al Gobierno a actuar o que le dé un mandato formal y legítimo. Las resistencias internas, las correlaciones de poder dentro del Estado, las disputas políticas entre partidos políticos y entre poderes del Estado (Ejecutivo versus Legislativo) son razones de peso para que una agenda de estas características quede en status quo. De ahí la importancia de estos instrumentos que permitan viabilizar la agenda, que confieran al Gobierno un mandato oficial. En la experiencia boliviana, estos instrumentos fueron una reforma constitucional y sobre todo la realización del referéndum vinculantes del gas. **Los resultados** están circunscritos en esta etapa, al ámbito jurídico y tienen que ver con el cambio legislativo que materializa la agenda. En este caso la promulgación de la Ley 3058 implicó el cumplimiento de los acuerdos (recuperación de los hidrocarburos y pago del 50 por ciento del valor de la producción), lo que

significó poner fin al proceso de construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía.

3. La negociación formal entre niveles del Estado por el control y la administración de los recursos fiscales en Bolivia fue enmarcada en disputas de poder que trascendieron en el proceso mismo de movilización de recursos. En este sentido, si la negociación no produce equilibrios mínimos en la redistribución de los recursos y del poder entonces las probabilidades que la disputa resurja en el futuro son mayores.
4. En el caso de Bolivia, fueron varios los factores que incidieron para que el Estado lograra estructurar condiciones favorables de negociación frente a las empresas petroleras. En esto incidió significativamente el contexto sociopolítico y económico que rodeaba la negociación, la base legal y jurídica que sostenía y protegían los intereses del Estado y una estrategia multifacética de negociación que concretizaba las condiciones favorables que se iban estructurando.
5. La consolidación del proceso de movilización de recursos domésticos puede tener un efecto positivo en la relación Estado—ciudadanía. En el caso boliviano se percibe una mejor valoración ciudadana del Estado, de su capacidad de solucionar problemas y su desempeño, sobre todo en el combate de la pobreza, del desempleo y del manejo económico. Esto contribuye a configurar la noción de un Estado creíble para el ciudadano.⁴⁶ En este sentido, el Estado creíble es una percepción de la gente sobre la capacidad de éste de brindar respuestas a las demandas ciudadanas para resolver sus problemas y cumplir sus expectativas de bienestar. Esto implica un grado importante de confianza de los ciudadanos hacia las acciones del Estado. Sin embargo, el caso boliviano también muestra que el Estado creíble no es una condición adquirida sino que está en constante puesta en prueba, en constante escrutinio por las demandas ciudadanas. En otras palabras, la relación Estado—ciudadanía no es estática, sino que está en continua construcción. Los buenos resultados de un momento no garantizan que se mantenga la confianza ciudadana en el Estado si es éste deja de cumplir sus compromisos.

En este sentido, la capacidad de cumplimiento del Estado puede cambiar en el tiempo según diversos factores como ser un descenso en el flujo de los recursos o cambios en la correlación de fuerzas electorales. Esto abre desafíos importantes para el Estado boliviano, sobre todo para lograr financiar un

⁴⁶ En el caso boliviano, la idea de Estado creíble y por tanto la capacidad de respuesta del Estado son nociones en proceso de construcción y como tales abren nuevas interrogantes que será preciso abordar en futuras investigaciones. Por ejemplo, lo que no expresan los datos mostrados en este documento es el cómo se materializa la capacidad de respuesta del Estado. Es decir, si ésta viene a través de la tradicional burocracia estatal o si de mecanismos paralelos puestos en pie por el Estado. Es importante subrayar este punto puesto que la eficacia y eficiencia de la gestión pública han alimentado un debate justamente sobre la capacidad de respuesta del Estado. Analistas e incluso funcionario públicos entrevistados para esta investigación, han manifestado que la capacidad de respuesta del Estado boliviano es mayor cuando las acciones no van por los canales burocráticos tradicionales sino cuando se implementan directamente a través de programas especiales. Algunos ejemplos concretos de esto se visualizan en programas como el de analfabetismo cero, Evo cumple, Mi agua, entre otros. Otro elemento a investigar a futuro y que fue posible encontrar en el debate sobre la capacidad de respuesta del Estado se refiere a la relación entre Estado y organizaciones corporativas sindicales. Es posible identificar al menos tres hipótesis no excluyentes entre ellas, sobre esta relación. La primera señala que la negociación y la implementación de programas suele ser más eficiente cuando se ejecutan con el concurso de organizaciones corporativas sindicales, puesto que se gana en legitimidad social. Segundo, la capacidad de respuesta del Estado está directamente relacionada con la capacidad de movilización y presión de las organizaciones corporativas. Mientras más fuerte y organizadas sean, mayor y más rápida será la capacidad de respuesta del Estado. Tercero, la densidad organizacional existente y el excedente de recursos propiciados por la nacionalización y el contexto económico favorable, han provocado la fragmentación del conflicto. Pugnas corporativas por captar la mayor parte posible del excedente, lo que implicaría que la relación entre los diferentes niveles del Estado y las organizaciones corporativas esté mediada por el rentismo.

contrato social (pago versus beneficios sociales) basado en una contribución directa de los ciudadanos, especialmente la de los sectores más aventajados.

Finalmente es posible plantear ciertas consideraciones políticas sobre algunos aspectos de los procesos de movilización de recursos domésticos.

- Las reformas fiscales tienden a ser más exitosas si el gobierno cuenta con una base sólida de credibilidad y legitimidad, con la capacidad para gestionar intereses particulares divergentes y la capacidad de implementar estrategias de negociación que neutralicen los intentos de bloqueo de sectores que se sienten más afectados.
- La capacidad del gobierno para implementar la estrategia de negociación se ve fuertemente favorecida por un contexto económico favorable, un alto apoyo electoral y una independencia respecto a intereses externos o de empresas multinacionales.
- Los instrumentos legales y jurídicos son importantes para favorecer la institucionalización de los acuerdos implícitos que se dan dentro de los procesos de movilización de recursos y así fortalecer el contrato social entre Estado y ciudadanía.

El 2015 marca un punto de inflexión en las recaudaciones fiscales provenientes de los hidrocarburos dada la continua baja del precio del petróleo. La consecuente caída en las recaudaciones fiscales provenientes de los hidrocarburos plantea al Estado boliviano desafíos importantes para compensar esta disminución de ingresos. Estos desafíos tienen que ver con enfrentar o conducir nuevos procesos de movilización y negociación de recursos y tienen una incidencia directa en la relación Estado-ciudadanía, basada específicamente en la capacidad de respuesta y cumplimiento del Estado ante las demandas de bienestar de los ciudadanos.⁴⁷

⁴⁷ El reporte de síntesis del estudio de caso Boliviano (Paz y Daroca, en preparación) aborda estos desafíos en mayor detalle.

Referencias

- Altunbas, Yener, and John Thornton. 2010. *Does paying taxes improve the quality of Governance? Cross-country evidence* In BBSWP/10/006. Gwynedd: Bangor Business School, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1564442 acceso, 15 de noviembre de 2013
- Apoyo, Opinión y Mercado. 2006. *Informe de Opinión Pública, Mayo de 2006*. Sección Especial. Apoyo, Opinión y Mercado. La Paz.
- Arrarás, Astrid, y Grace Deheza. 2005. Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum. *Revista de ciencia política (Santiago)*, Vol. 25 Nro.2, pp161–172, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2005000200008&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2005000200008, acceso 19 de abril de 2014.
- Arze Vargas, Carlos 2008. *La Experiencia de Bolivia en la Negociación de Contratos Petroleros*. CEDLA, <http://plataformaenergetica.org/obie/content/2004>, acceso 3 de diciembre de 2013.
- . 2006. *Nacionalización de los Hidrocarburos del Gobierno del MAS: Balance y Perspectivas*. CEDLA, <http://cedla.org/sites/default/files/Nacionalizacion%20Balance%20y%20Perspectivas%20Hora25.pdf>, acceso 3 de diciembre de 2013.
- Bangura, Yusuf. 2012. “Combating Poverty in Africa.” En *The Millennium Development Goals and Beyond: Global Development After 2015*, editado por Rorden Wilkinson y David Hulme, Routledge.
- Bhushan, Aniket y Yiagadeesen Samy. 2010. *Enhancing Domestic Resource Mobilization for Effective Development: The Role of Donors*. The North-South Institute, Ottawa.
- CEDIB. 2012. *10 años de historia nacional*. Revista Digital 30 días de noticias 2002-2011, CEDIB, Cochabamba.
- . 2006. “Análisis de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia.” http://www.quiendebeaqui.org/IMG/article_PDF/article_a229.pdf, acceso 3 de diciembre de 2013.
- . 2005. “Los Hidrocarburos en el año 2005: De Carlos Mesas a Evo Morales”. *Pretpress* Nro. 1 pp. 6-10.
- Evia, José Luis y Pacheco, Napoleón. 2010. *Una perspectiva económica sobre la informalidad en Bolivia*. Fundación Milenio. La Paz.
- Fundación Jubileo. 2012. *Contratos Petroleros. Estrategia institucional para el monitoreo*. Fundación Jubileo, La Paz.
- Fundación Milenio. 2013. *Los Precios de Exportación del Gas Natural. Informe Nacional de Coyuntura*, Fundación Milenio, La Paz, No. 184.

- Gall, Norman. 2006. *Gas in Bolivia: Conflicts and Contracts*. El Real Instituto Elcano http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari+130-2006 acceso 2 de agosto de 2014.
- Hujo, Katja y Shea McClanahan. 2009. *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*. Palgrave, Macmillan y UNRISD, Basingstoke.
- Jiménez Pozo, Wilson. 2015. *Movilización de Recursos Domésticos, Desarrollo Social y Cambio Institucional: Descentralización y Autonomías Municipales en Bolivia*. UNRISD. Versión Borrador, La Paz.
- La Prensa. 2003. “Las Petroleras Acudieron al FMI y a sus Embajadas para Expresar su Molestia.” *La Prensa*, 29 de enero de 2003. La Paz, en CEDIB. 2012. *10 años de historia nacional*. Revista Digital 30 días de noticias 2002-2011, CEDIB, Cochabamba.
- La Voz. 2003. “De la Guerra Social al Impuestazo”. *La Voz*, 15 de febrero de 2003. Cochabamba, en CEDIB. 2012. *10 años de historia nacional*. Revista Digital 30 días de noticias 2002-2011, CEDIB, Cochabamba.
- Latinobarómetro. 2002 a 2011. *Banco de Datos en línea. Anual*, Corporación Latinobarómetro <http://www.latinobarometro.org>.
- Levi, Margaret. 1988. *On Rule and Revenue*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles and London.
- Llora, Miguel. 2003. “Golpe a la clase media.” *Pulso*. 7 de febrero de 2003. La Paz, CEDIB. 2012. *10 años de historia nacional*. Revista Digital 30 días de noticias 2002-2011, CEDIB, Cochabamba.
- Luna, Denise a and Quiroga, Carlos. Sep 20 2006. “Bolivia deadline looms, energy firms upbeat.” News Report. www.axisoflogic.com/artman/publish/printer_23033.shtml, acceso 2 de agosto de 2014
- Mamani Ramírez, Pablo. 2005. *Microgobiernos Barriales. Levantamiento de la Ciudad de El Alto (octubre de 2003)*. CADES–IDIS – UMSA, El Alto.
- Mesa, Carlos D. 2008. *Presidencia Sitiada. Memorias de mi Gobierno*. Fundación Comunidad – PLURAL, La Paz.
- Ministerio de la Presidencia. 2008. Informe Final Diálogo Nacional: Cochabamba del 18 se septiembre al 5 de Octubre. Mimeo.
- Miranda, Boris. 2013. *La Ultima Tarde del Adiós*. Ventarrón Ediciones, La Paz.
- Miranda, Carlos. 2014. “Nuestra era del gas y sus periodos.” *Página Siete*, 25 April 2014.
- Moore, Mick. 2013. *Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low Income Countries. ICTD Working Paper 15*, IDS/ICTD–UNRISD–SDC, Brighton.

- . 2007. *How Does Taxation Affect the Quality of Governance? Working Paper 280*, Institute of Development Studies, Brighton.
- OECD. 2008. *Governance, Taxation and Accountability Issues and Practices In DAC Guidelines and Reference Series*: Organisation for Economic Co-Operation and Development, <http://www.oecd.org/dac/governance-development/40210055.pdf> acceso 15 de noviembre de 2013
- . 2010. *Citizen-State Relations. Improving Governance Through Tax Reform Organisation*. In *OECD/DAC Governance Network (GOVNET)*: Organisation for Economic Co-Operation and Development, <http://www.oecd.org/dac/governance-development/46008596.pdf>, acceso 15 de noviembre de 2013
- Opinión. 2003. “Estado Mayor del Pueblo tiene un PGN Alternativo.” Opinión, 17 de febrero de 2003. Cochabamba, en CEDIB. 2012. *10 años de historia nacional*. Revista Digital 30 días de noticias 2002-2011, CEDIB, Cochabamba.
- Paz Arauco, Verónica. 2015a. *La Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social en Bolivia (1985-2012)*. UNRISD. Versión Borrador, La Paz.
- . 2015b. *El Financiamiento del Desarrollo en Bolivia: Cambios y Continuidades en la Relación Estado—Cooperación Internacional (2006-2013)*. UNRISD. Versión Borrador, La Paz.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007* Abril de 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Paz.
- . 2005. *Una Coyuntura Larga de Crisis, Inflexión y Cambio*, La Paz.
- . Abril de 2003. *Estado de Situación de la Democracia Boliviana. Análisis de Coyuntura y Escenarios Prospectivos de Corto Plazo*, La Paz.
- Salinas, Cayo. 2003. “El Principio de Generalidad Impositiva.” *El Deber*, 10 de febrero de 2003. Santa Cruz, en CEDIB. 2012. *10 años de historia nacional*. Revista Digital 30 días de noticias 2002-2011, CEDIB, Cochabamba.
- Sánchez de Lozada, Gonzalo. 10 de febrero de 2003. “Un presupuesto para hacer obras con empleos.” Mensaje del Presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada." *Opinión*.
- Seligson, Mitchell. 2002. *Auditoría de la Democracia Bolivia*. Universidad Católica Boliviana, USAID, Encuestas y Estudios, La Paz.
- Seligson, Mitchell, Daniel Moreno, Eduardo Córdova Eguívar, Vivian Schwarz Blum, Gonzalo Vargas Villazón and Miguel Villarroel Nikitenko. 2010. *Cultura política de la democracia en Bolivia. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Ciudadanía-LAPOP, Cochabamba.
- Seligson, Mitchell, Daniel Moreno and Vivian Schwarz Blum. 2004. *Auditoría de la Democracia. Informe Bolivia. Ciudadanía-LAPOP-USAID*, Cochabamba.
- Shultz, Jim 2008. “Lecciones de sangre y fuego: el Fondo Monetario Internacional y el Febrero Negro boliviano.” In Jim Shultz and Melissa Crane Draper (eds.),

Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana. The Democracy Center–PLURAL, La Paz.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2012. *Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development. Project Proposal*, UNRISD, Geneva.

Vivoda, Vlado. 2011. “International Oil Companies and Host States: A New Bargaining Model.” *OGEL*, Vol. 9, No. 5, pp. 1-19.

Entrevistas

Asesor de empresa petrolera. 15 de marzo de 2014. *Entrevista a asesor de empresa petrolera.* Santiago Daroca, La Paz.

Ex alto funcionario de YPFB. 20 de marzo de 2014. *Entrevista a ex alto funcionario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).* Santiago Daroca, La Paz.

Medinacelli, Mauricio. 28 de marzo de 2014. *Entrevista a Mauricio Medinacelli, experto en el tema de hidrocarburos.* Santiago Daroca, La Paz.

Morales, Manuel. 28 de octubre de 2014. *Entrevista a Manuel Morales, responsable estatal de las negociaciones con las empresas petroleras para la migración de los contratos.* Santiago Daroca, La Paz.

Anexo

Actores Movilizados en la Guerra del Gas a Fines de Septiembre de 2003

SECTOR	PEDIDO
COB	Rechazo a la exportación del gas a mercados estadounidenses por un puerto chileno. Renuncia del presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada, lo consideran inconstitucional. Documento: Programa de lucha de la COB
CSUTCB	Rechazo a la exportación de gas. Cumplimiento a los 72 puntos del acuerdo firmado con el gobierno el 2001 en la Isla del Sol. Liberación de todos los detenidos. Desmilitarización de las carreteras. Piden que el diálogo se realice en Warisata. Anulación de la Ley de Seguridad Ciudadana. Documento: Pliego único nacional de demandas de la CSUTCB.
COR de El Alto	Renuncia del presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada. Rechazo a la exportación el gas. Noticias relacionadas a la COR de El Alto
Magisterio Urbano	Rechazo a la exportación del gas. Incremento salarial. Anulación de la Resolución Ministerial que indica la reducción de items para el sector. Anulación del Nuevo Código Tributario. Los maestros en las movilizaciones
Colonizadores	Rechazo a la exportación del gas. Aperturade una vía de la carretera Cotapata Santa Bárbara. Anulación de la Ley de Seguridad Ciudadana. Cumplimiento los acuerdos suscritos con la Prefectura del departamento. Creación de un mercado legal de la hoja de coca. Movilizaciones de colonizadores en las noticias
Coordinadora del Gas	Rechazo a la exportación del gas. Rechazo al ALCA. Anulación de la Ley de Seguridad Ciudadana. Anulación del Nuevo Código Tributario y su Reglamento. Cese de la erradicación en el Chapare y los Yungas de La Paz. Repliegue de los militares. La Coordinadora del gas en las noticias
UPEA	Rechazo a la exportación del gas. Modificación a La Ley 2115 de creación de la UPEA. La UPEA en las noticias
Transportistas Interprovinciales	Apoyan las demandas de los campesinos y colonizadores.
Federación Única de Trabajadores en carne de El Alto.	Renuncia del presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada. Rechazo a la exportación del gas. Apoyan las medidas dispuestas por la COB.
Mineros	Reactivación económica. Rechazo a la exportación del gas. Los mineros en las noticias

MST	Titularización y distribución de tierras. Rechazo a la exportación del gas. Renuncia del actual director del INRA. El MST en las noticias
Rentistas	Anulación del Decreto que permite disminuir sus rentas. Los jubilados en la noticias Mantienen piquetes de ayuno voluntario.
Magisterio Rural	Rechazan a la exportación del gas
Trabajadores en Salud	Rechazo a la exportación del gas.
Trabajadores de la Seguridad Social.	Rechazo a la exportación del gas. Trabajadores de salud en las noticias
Cocaleros de los Yungas de La Paz.	Rechazo a la exportación del gas. Cese de la erradicación de la hoja de coca.
Profesionales de Bolivia	Rechazo al Nuevo Código Tributario. Rechazo a la exportación del gas.
Gremiales	Rechazo a la exportación del gas. Se oponen a la escala de patentes. Renuncia del presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada.
Federación de Campesinos de Santa Cruz	Rechazo a la exportación del gas.
CSUTCB de Román Loayza	Rechazo a la exportación del gas. Anulación de la Ley de Seguridad Ciudadana.
Juntas Vecinales de La Paz y El Alto.	Apoyan las demandas de la COB y la CSUTCB. Renuncia del ministro de Defensa, Carlos Sánchez Berzaín.
Estudiantes de la Normal de Warisata	Reapertura de las actividades académicas en la Normal. Rechazan a la exportación del gas.
Panificadores	Apoyan las medidas de la COB

Fuente: CEDIB 2012