

elección del año 1993, el peronismo ha encontrado un nuevo líder nacional que se constituye en árbitro de última instancia de sus distintas facciones territoriales. Queda todavía por definir si la oposición volverá a institucionalizar alianzas de alcance nacional para competir en un futuro cercano o si, en su defecto, aceptará el rol que le ha tocado como socio minoritario bajo está recientemente fundada *pax peronista*.

## REFERENCIAS

- Abal Medina (h), Juan Manuel y Julieta Suárez Cao. 2002. "La Competencia Partidaria en la Argentina". En *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens, 163-186.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2004. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang. 2005. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science* 49 (2): 267-82.
- Portantiero, Juan Carlos. 2002. "Informe Democracia en la Argentina". En Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD.
- Torre, Juan Carlos. 2003. Los Huérfanos de la Política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico* 42 (168).

**Ernesto Calvo** es Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad de Houston, EEUU. Es co-autor con Marcelo Escolar del libro *La Nueva Política de Partidos en la Argentina* (2005) y co-editor de *El Federalismo Electoral Argentino* (2001). Sus trabajos han sido publicados en revistas especializadas de América Latina y Estados Unidos, incluyendo artículos en el *American Journal of Political Science*, *Journal of Politics*, *Electoral Studies*, *Política y Gobierno*, *Política y Gestión*, *Desarrollo Económico*, así como en distintos volúmenes editados. (E-mail: ecalvo@uh.edu)

# REFERÉNDUM DEL GAS EN BOLIVIA 2004: MUCHO MÁS QUE UN REFERÉNDUM\*

ASTRID ARRARÁS

FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY, ESTADOS UNIDOS

GRACE DEHEZA

FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY, ESTADOS UNIDOS

## Resumen

El 18 de julio del 2004 se dio el primer referéndum sobre los hidrocarburos en Bolivia; el proceso pre-referéndum puso en manifiesto problemas nacionales que amenazaban la estabilidad social. Este trabajo analiza las posiciones de los sectores sociales organizados y de los partidos políticos más importantes de Bolivia, en una coyuntura política conflictiva donde las diferencias entre los distintos actores sociales y políticos imposibilitaban el establecimiento de una política hidrocarburífera consensuada desde el Ejecutivo. Del mismo modo estudia cómo estos hechos influyeron en las características de la iniciativa presidencial en la política de hidrocarburos. Finalmente, muestra que en su momento el referéndum sirvió para legitimar al Presidente Carlos Mesa, pero a la larga las discrepancias entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en torno a la interpretación de los resultados del referéndum contribuyeron al debilitamiento del Presidente y a su posterior renuncia.

## Abstract

The referendum of July 2004 in Bolivia over hydrocarbon policies in Bolivia disclosed many of the national problems that threatened social peace. This paper analyses the attitudes of different labor unions, political parties, and civic communities within the context of the referendum and how the stances of political and social actors in the referendum produced internal divisions. It also examines how these groups' different points of view on President Mesa's hydrocarbon policy contributed to the call for a referendum. The work demonstrates that for a short period of time the referendum served to legitimize Carlos Mesa's presidency but in a long run defeated of it own presidency.

**PALABRAS CLAVE** • Democracia • Referéndum • Gas • Sociedad Civil • Movimientos Sociales • Partidos Políticos • Bolivia

## I. ANTECEDENTES

En octubre del 2003 Bolivia atravesó por una crisis política que no se había registrado desde 1985. Las protestas sociales y los bloqueos paralizaron a la ciudad de La Paz, la sede de gobierno, mientras que en la ciudad de El Alto<sup>1</sup> los bloqueos y confrontaciones dieron como resultado cerca de 59 muertos y otros tantos heridos. Los sindicatos, las organizaciones de campesinos y

\* Una versión inicial de este trabajo fue presentada al *Latin American Studies Association* Congreso (LASA), Las Vegas, Nevada, Octubre 7-9, 2004.

<sup>1</sup> La ciudad del El Alto y la ciudad de La Paz colindan una con la otra, la ciudad de El Alto tiene los niveles más altos de pobreza urbana, según el Instituto Nacional de Estadística el 66,9% de sus habitantes son pobres.

las juntas vecinales formaron un bloque contra el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada pidiendo su dimisión por su política de exportación del gas y la eventual exportación a través de Chile. Los sectores movilizados además demandaban del gobierno la realización de un referéndum sobre los hidrocarburos y el establecimiento de una asamblea constituyente. Ante los hechos de violencia, el entonces Vice-Presidente Carlos Mesa tomó la decisión de romper con el Presidente de la República, pero sin renunciar a la vicepresidencia, generando inmediatamente una crisis de gobierno; esta ruptura hacía más difícil encontrar soluciones desde el Ejecutivo y abría la posibilidad de una salida constitucional a la crisis. El Presidente Sánchez de Lozada y los aliados del gobierno, el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), y la Nueva Fuerza Republicana (NFR), aceptaron la proposición de los movimientos sociales para llamar a un referéndum y a una asamblea constituyente sin considerar la resignación. Algunos analistas y dirigentes de los movimientos sociales señalaron que la propuesta del Presidente era tardía y que éste debía renunciar<sup>2</sup>. El 18 de octubre del 2003, Sánchez de Lozada dejó su carta de dimisión en manos del congreso, este último la aceptó y proclamó a Carlos Mesa como el sucesor constitucional.

El nuevo presidente, al ser independiente, no contaba con el apoyo de los partidos políticos en el Congreso ni con vínculos en las organizaciones sociales. Carlos Mesa prefirió buscar apoyo en los movimientos sociales antes que en el congreso. Al día siguiente de ser posesionado, Mesa dirigió un discurso ante los sectores movilizados en la Ciudad de La Paz, comprometiéndose a: (1) llamar a un referéndum vinculante sobre el gas, (2) al establecimiento de una Asamblea Constituyente y (3) a una reforma de la Ley de Hidrocarburos, que incluyera la revisión de los procesos de privatización. Desde la perspectiva del nuevo Presidente, los bolivianos deberían hacer estas decisiones, las que eran esenciales para “la viabilidad y el futuro de Bolivia”<sup>3</sup>. Desde este momento las demandas que eran populares y anti-gubernamentales se “convierten en parte de la agenda del gobierno” (Tapia, 2004:13). Estos tres puntos son conocidos como la Agenda de Octubre, cuyos objetivos se hacían difíciles de cumplir por la diversidad de posiciones de los partidos políticos y de los grupos sociales.

Parte de los grupos sociales organizados dieron tres meses de gracia al nuevo Presidente<sup>4</sup>, mientras que otros se mantenían movilizados. La oposición más radical a Carlos Mesa vino de la Central Obrera Boliviana (COB) y de la Central Obrera Departamental–El Alto (COD–El Alto). Jaime Solares y Roberto de la Cruz, líderes de la COB y de la COD–Alto respectivamente, anunciaron que su próximo paso era clausurar el congreso<sup>5</sup>; sin que las agresiones verbales estuvieran dirigidas al Presidente Carlos Mesa, éstas iban dirigidas a la institucionalidad democrática. El gobierno reveló un plan en el cual algunos “grupos irregulares” querían tomar y cerrar el Congreso en enero del 2004<sup>6</sup>. Los partidos políticos incluyendo el MAS y las organizaciones cívicas apoyaron al Congreso como institución.

<sup>2</sup> Evo Morales, Felipe Quispe, Roberto de la Cruz y Jaime Solares. Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS), dijo “No habrá diálogo hasta que Goni resigne”, La Razón 10/16/2004. (Goni es el sobrenombre de Gonzalo Sánchez de Lozada).

<sup>3</sup> Source <http://www.comunica.gov.bo>

<sup>4</sup> Felipe Quispe, líder del la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) dieron a Carlos Mesa una pausa en las movilizaciones de 90 días. Este líder y sus seguidores fueron uno de los grupos que bloqueó las rutas de acceso a la ciudad de La Paz.

<sup>5</sup> Los Tiempos 1/1/2004.

<sup>6</sup> La Razón 6/2/2004.

Jaime Solares, para presionar al Presidente, presentó un pliego petitorio que contenía varias demandas entre las cuales se encontraban la abrogación de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Capitalización y la abrogación del decreto 21060 que introdujo la flexibilidad laboral en Bolivia. La imposibilidad de satisfacer estas demandas por parte del Ejecutivo significó la ruptura de cualquier forma de diálogo y la paz social de este sector, iniciándose una nueva ola de demostraciones y marchas.

El gobierno de Carlos Mesa tenía más de un frente interno que lidiar, los comités cívicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija formaron una coalición –conocida como la “medialuna”– demandando más descentralización y por último autonomía regional, reavivando así los sentimientos regionalistas existentes en el país. Carlos Mesa trató de postergar estas demandas y la explosión regional anunciando que estas demandas deberían ser discutidas en la asamblea constituyente.

## II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La coyuntura exterior jugó un rol importante en esta precaria situación interna y para el llamado presidencial al referéndum. Durante los conflictos de octubre, gran parte de la presión de los sectores sindicalizados movilizados estaban en contra del proyecto de Sánchez de Lozada de exportar gas boliviano a los Estados Unidos a través de Chile, hecho que reavivó el sentimiento anti-chileno, por la histórica reivindicación marítima.

Complicando la situación, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en la XIII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santa Cruz de la Sierra realizó comentarios apoyando la demanda de Bolivia de tener acceso al mar<sup>7</sup>. En Chile las afirmaciones del primer mandatario venezolano fueron criticadas arguyendo que era un asunto que sólo competía a los gobiernos de Bolivia y Chile. Este incidente complicó aún más la predisposición de los chilenos en torno a la cuestión marítima. En la guerra del gas, como se conoció a las movilizaciones de octubre, el sentimiento de la soberanía perdida se había reavivado con todas sus connotaciones. Todo esto llamó la atención internacional. Luis Ignacio da Silva, Kofi Annan y Jimmy Carter manifestaron su apoyo para que se “resolviera” el viejo problema entre estos dos países. En Bolivia líderes políticos y sindicales cerraron filas para pedir a las organizaciones internacionales, como el Centro Carter, que mediaran sobre el conflicto histórico. Para Carlos Mesa esta coyuntura era excepcional y debería utilizársela a favor de Bolivia. Mesa asumió el riesgo de construir una política exterior en base a que cualquier exportación del gas boliviano debería contemplar el acceso soberano al mar. En palabras del Ministro de Relaciones Exteriores de la época, Juan Ignacio Siles, Bolivia debería exportar gas a cambio de acceso al Océano Pacífico, o la así llamada política de “gas por mar”<sup>8</sup>. El Presidente Mesa, por lo tanto, utilizaba este problema como una ganancia política interna, es decir, en la arena internacional replanteaba la política exterior con Chile y por contrapartida buscaba el apoyo de la ciudadanía boliviana.

Otra elemento que afectó las relaciones internas en Bolivia fue el incremento de la demanda de gas boliviano por Argentina. El Presidente argentino Néstor Kirchner anunció la intención de comprar mayores volúmenes de gas boliviano, pero necesitaba un acuerdo previo con el Presidente Carlos Mesa. Aunque para el país andino el incremento de los volúmenes de exportaciones signi-

<sup>7</sup> El Mercurio (online) 11/19/2003.

<sup>8</sup> La Prensa 28/01/2004.

ficaba mayores ingresos, las organizaciones sociales, los sindicatos y los partidos políticos tenían posiciones diferentes. Por un lado la COB, la COD–El Alto, la Coordinadora de Defensa de los Patrimonios Nacionales, la Coordinadora del Gas y el Partido Socialista se opusieron totalmente a la venta del gas, arguyendo que Argentina revendería el gas a Chile. Por otro lado, los comités cívicos de Tarija y Santa Cruz y los sectores empresariales apoyaban la exportación del gas. Es más, el Vice-Presidente del comité cívico de Tarija Elton Lenz, condenó la posición de los sectores sindicales y retó a que si no se exportaba el gas, Tarija podría separarse de Bolivia<sup>9</sup>.

De la misma forma los partidos políticos con representación parlamentaria tenían diferentes posiciones, el MAS de Evo Morales adoptó una posición fluctuante entre el consentimiento y la oposición por la venta del gas. El líder cocalero argumentó en contra de la venta, porque para él “vender gas a Argentina, es como vender gas a Chile”<sup>10</sup>.

La visita del Presidente argentino a territorio boliviano para concretar la venta del gas se postergó a causa de un resfrío de Néstor Kirchner. Las manifestaciones programadas en contra de la exportación del gas también se prorrogaron, lo que dio más tiempo al Presidente Mesa para encontrar una estrategia a la venta del gas.

Después de la postergación del encuentro, Evo Morales cambió su posición condicionando la venta por una nueva ley de hidrocarburos, que le permitiera al Estado boliviano recibir 50% de los dividendos y además de la construcción de una planta termoeléctrica en la frontera con Argentina<sup>11</sup>. No obstante, pese a esa apertura inicial, cuando los dos presidentes debían reunirse nuevamente, Evo Morales amenazó a Carlos Mesa; si éste no cancelaba su viaje a Argentina, “que se atenga a las consecuencias”<sup>12</sup>. También los sectores sindicales que se oponían a la exportación llamaron a una huelga general y movilizaciones en contra de la venta del gas.

Las tensiones en torno a la problemática del gas planteaban el serio desafío al Presidente Carlos Mesa de estabilizar la situación y de exportar gas. En un mismo día, el Presidente llevó adelante acciones para paliar la coyuntura: (1) reposicionó a los Ministros de Estado, (2) lanzó un decreto supremo que autorizaba la venta de gas a Argentina y (3) llamó a un referéndum sobre el gas.

### III. EL DECRETO SOBRE EL REFERÉNDUM

La figura del referéndum no existía en el cuerpo constitucional vigente. El Presidente necesitaba una reforma constitucional que pudiera introducir esta figura. La Ley 2410 de Necesidad de Reforma Constitucional<sup>13</sup>, firmada por el entonces Presidente Jorge Quiroga (2001–2002) fue desarchivada para dar un marco legal. El Congreso aprobó sin mayor discusión las nuevas reformas a la Constitución Política del Estado el 20 de febrero del 2004 en la que se introduce el referéndum y la Asamblea Constituyente en el cuerpo jurídico constitucional<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> El Deber 09/04/2004.

<sup>10</sup> CNN en Español <http://www.cnnenespanol.com/2004/econ/04/08/argentina.bolivia.ap>.

<sup>11</sup> La Razón 11/04/2004.

<sup>12</sup> La Prensa 21/04/2004.

<sup>13</sup> Una reforma constitucional según la constitución de 1994 normaba que era necesaria una Ley de Reforma Constitucional en un periodo constitucional, pasado ese periodo en las primeras sesiones debería ser aprobada y sancionada en el próximo periodo constitucional y las reformas serían efectivas en el siguiente periodo constitucional. Por lo tanto, el proceso debía completarse durante la gestión 2002–2007 para ser puesto en vigencia a partir del 2007.

<sup>14</sup> La primera estaba prevista en la Ley 2410 pero la segunda era parte de la mencionada ley.

El decreto Número 27449 establecía las características y las preguntas del referéndum. Las cinco preguntas fueron:

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

Las preguntas revelaban las intenciones del Presidente. Al Congreso no le quedaba más que aceptar y ratificar el llamado a referéndum. Por su naturaleza *vinculante*, el referéndum tendría consecuencias inmediatas legales, dando al Presidente la capacidad de control que a su vez serviría como forma de verificación de su mandato presidencial.

### IV. POSICIONES EN TORNO AL REFERÉNDUM

Las posiciones de los distintos sectores sociales y políticos se basaron en asuntos legales y técnicos para establecer sus posiciones; tres argumentos se utilizaron: (1) la falta de legalidad, (2) la falta de consistencia en cada pregunta y (3) la complejidad del lenguaje de las preguntas.

Los líderes del MIR, ADN y una fracción del MNR estuvieron en contra de las preguntas. Evo Morales, líder del MAS, apoyó el referéndum y su partido participó en la formulación de las preguntas número 2 y 3.

Para Luis Siles y Elizabeth Eklund del MNR, el referéndum carecía de un marco legal y además este afectaba indirectamente los beneficios de los mayores de 65 años, conocidos como Bonosol. Representantes de la Unión Cívica y Solidaridad (UCS) también demandaban la inconstitucionalidad del decreto presidencial. Si bien el Artículo número 4 de la nueva Constitución reformada incluía el referéndum, este último necesitaba de una ley específica que autorizara este acto. En base a este artículo, María Elena Fernández, diputada de la UCS, y Elizabeth Eklund interpusieron una demanda de inconstitucionalidad sobre el referéndum. También Eklund interpuso otra demanda contra la corte nacional electoral. El Tribunal Constitucional, días antes de realizarse el referéndum, falló a favor de la Corte Nacional Electoral (CNE) y del Presidente Carlos Mesa. De esta forma, la Corte sentaba precedente sobre la legalidad del referéndum.

Los comités cívicos tenían posiciones diferentes de acuerdo a la región donde se encontraban. Los comités de La Paz, Potosí y Oruro aceptaron el referéndum y las preguntas mientras que los de Tarija y Santa Cruz se opusieron; acentuándose aún más las divisiones regionales entre occidente y oriente. Los miembros del comité cívico de Tarija argumentaron que el 85% de las reservas de gas y petróleo se encuentran en este departamento y que solamente tienen una población electoral de 4,85%, la participación de este departamento dentro de una circunscripción nacional no podría influir en el resultado final. Para los dirigentes tarijeños la decisión estaría en los departamentos no productores y contrarios a la exportación del gas. Tarija y Santa Cruz, trataron de promover el voto a través de nueve distritos departamentales en vez de uno nacional. Por su lado los comités cívicos regionales de Gran Chaco, Villamontes y Carapar<sup>15</sup> manifestaron su acuerdo con el referéndum, manifestando su oposición con el comité cívico de Tarija. Ante estas circunstancias y sin posibilidades de encontrar eco a la propuesta de los nueve distritos departamentales, el comité cívico de Tarija aceptó el referéndum como la única posibilidad de dar viabilidad a la exportación del gas, lo que cambió todo el esquema de alianzas a nivel departamental. Las demandas de los comités de oriente, bajo el liderazgo del comité cívico pro-Santa Cruz, se limitaron a cuestionar las preguntas y no al mismo referéndum. Mostrando que el apoyo presidencial a la realización del referéndum presionaba para que los sectores opuestos cambiaran posiciones.

La COB y la COD-El Alto paradójicamente refutaron al referéndum porque las preguntas no consideraban el tema de la nacionalización. De forma similar la Coordinadora del Gas criticó las preguntas porque éstas no trataban el tema de la nacionalización de las empresas transnacionales que operaban en el país. Oscar Olivera, dirigente máximo de la Coordinadora del Gas y aliado de Evo Morales estaba marcando diferencias con el líder cocalero.

Los sindicatos y las organizaciones cívicas no lograban tener una posición unitaria respecto al referéndum. Los sindicatos campesinos de Oruro, Potosí y Cochabamba junto con la Organización Bartolina Sisa respaldaron el referéndum como forma de manifestar un apoyo a Evo Morales. Asimismo la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia apoyaba al referéndum. Sin embargo, el principal dirigente de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Felipe Quispe, se opuso totalmente al referéndum y llamó a un boicot. Esta acción a su vez fragmentó aun más al movimiento campesino.

## V. LAS CAMPAÑAS

La campaña gubernamental a favor del referéndum era la cruzada de un solo hombre, la del Presidente de la República. Carlos Mesa viajó a lo largo y ancho de Bolivia promoviendo y explicando los objetivos y los límites del referéndum. Él contrató a un grupo independiente de cinco personas para construir su campaña de información a través de los medios de comunicación, televisión, radios e internet<sup>16</sup>. El mensaje del jefe de Estado era recuperar los hidrocarburos y utilizarlos para la transformación y exportación de sus subproductos. Al tratar de aclarar las palabras utilizadas en las preguntas complicaba aún más la situación. En un encuentro con la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz, el Presidente de los bolivianos indicó que "...a la visión de que la nacionalización enten-

<sup>15</sup> Las tres son parte del departamento de Tarija.

<sup>16</sup> El equipo estaba conformado por Diego Massi, Marcos Loayza, Oscar García y Sergio. Fuente [www.tetocaati.org](http://www.tetocaati.org) (página que ha dejado de estar habilitada).

da como expropiación o como confiscación de la propiedad de las empresas no va, y quien responde Sí al referéndum sabe que no iremos a la nacionalización y esto es claro e inequívoco. No iremos a la nacionalización entendida como expropiación o confiscación"<sup>17</sup>. En vista de las oposiciones que surgían al referéndum Carlos Mesa presionó aún más a la ciudadanía vinculando su éxito con la continuidad democrática: "Mi única palabra para Bolivia es, agradecimiento, porque lo único que he recibido de Bolivia es la satisfacción y el orgullo de conducir al país en un momento difícil sabiendo que la mayoría está a mi lado, no por mí, por el país, por la democracia y por la paz"<sup>18</sup>.

Por su parte, el MAS de Evo Morales realizó una propaganda a favor del "Sí" en las tres primeras preguntas y por el "No" en las dos restantes.

Las COB y la COD-Alto manifestaron su negativa ante el referéndum, más bien planteaban que debería realizarse una nacionalización de los hidrocarburos y llamaron a demostraciones y a un boicot, en el que se instruía la quema de ánforas y el bloqueo de calles para evitar que los ciudadanos llegaran a las urnas.

## VI. LOS RESULTADOS DEL REFERÉNDUM

El sábado 18 de julio, el 60,06% de los bolivianos hábiles para sufragar participaron en el referéndum. A pesar que la CNE impulsó la obligatoriedad del voto con la resolución 32/2004 en la que se definió una multa de 150 bolivianos (unos 19 dólares americanos) a aquellos ciudadanos que no se registraron y no fueron a votar. Sin embargo, a pesar de esta medida y de la importancia del referéndum, esta consulta obtuvo la más baja participación obtenida desde la transición a la democracia. Tanto la CNE y el gobierno argüían que por las características de esta convocatoria no podía compararse con ninguna elección ni general ni municipal<sup>19</sup>.

Los resultados revelan las diferencias en los niveles de participación en los nueve departamentos de Bolivia. En la tabla 1 se observa que el departamento de Oruro tiene el más alto nivel de participación con un 67,49%, mientras que por el contrario en Beni tiene el nivel más bajo de participación con un 48,89%. Las diferencias en la participación entre los departamentos de oriente y occidente son notables, los departamentos de La Paz, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca tienen niveles de participación de más del 59%; mientras que en los departamentos de Pando, Santa Cruz y Beni tienen una participación por debajo del 55%. Los resultados muestran que existió una notable participación en las zonas rurales de Potosí y Cochabamba, mientras que en el Departamento de La Paz la participación provino básicamente de las áreas urbanas (ciudad de La Paz y El Alto).

Las cinco preguntas alcanzaron los votos requeridos para ser aprobadas. En la tabla 2 se observa que las preguntas 1, 2 y 3 obtuvieron más del 85% de los votos. La pregunta número 2 obtuvo el más alto porcentaje de apoyo seguido de la pregunta número 3. Paradójicamente la pregunta 1, que se había construido para controlar los resultados del referéndum y en cierta medida asegurar el respaldo al referéndum, obtuvo el tercer lugar. Las preguntas 4 y 5 recibieron los más bajos niveles de apoyo, pero también fueron aprobadas, coincidiendo con la apelación del MAS de votar por el No en esas dos preguntas (Tapia, 2004:59).

<sup>17</sup> Conferencia dada en la CAINCO de Santa Cruz de la Sierra, 9 de julio 2004.

<sup>18</sup> Palabras extraídas de un discurso dado en Camargo, Los Tiempos, 15 de julio de 2004.

<sup>19</sup> La Razón 19/07/2004.

TABLA 1: Participación en el referéndum por departamentos y área urbana y rural

Departamentos	Registrados	Total Votos	% Votos	Total Voto Urbano	% Voto Urbano	Total Voto Rural	% Voto Rural
Oruro	220,883	149,081	67,49	91,310	41,34	57,771	26,15
La Paz	1,388,219	902,202	64,99	646,993	46,61	255,209	18,38
Chuquisaca	264,887	163,346	61,67	82,384	31,10	80,962	30,56
Cochabamba	774,219	470,071	60,72	201,577	26,04	268,494	34,68
Potosí	362,892	216,075	59,54	58,862	16,22	157,213	43,32
Tarija	215,403	125,655	58,33	61,380	28,50	64,275	29,84
Pando	26,932	14,635	54,34	9,100	33,79	5,535	20,55
Santa Cruz	1,039,707	555,299	53,41	355,384	34,18	199,915	19,23
Beni	168,056	82,160	48,89	29,580	17,60	52,580	31,29
Total	4,461,198	2,678,524	60,04	1,542,841	34,58	1,135,683	25,46

Fuente: www.cne.org.bo. (Accedido en 8/3/2004).

TABLA 2: Votos emitidos en el referéndum boliviano del 2004 por pregunta

Preguntas	Sí	No	Válidos	Blanco	Nulo	Emitidos
1	1,788,694	275,742	2,064,436	289,914	324,168	2,678,518
2	1,913,642	162,130	2,075,772	260,435	333,924	2,670,131
3	1,793,594	260,610	2,054,204	329,454	286,625	2,670,283
4	1,055,529	870,772	1,926,301	457,699	286,106	2,670,106
5	1,179,893	731,021	1,910,914	445,435	312,918	2,669,267

Fuente: www.cne.org.bo. (Accedido en 8/3/2004).

Es importante notar que además de los niveles de abstención, los votos en blanco y nulos son bastante altos, si se suman ambos alcanzan hasta un máximo de 28% y un mínimo de 22% de los votos emitidos. Siguiendo a Tapia, los porcentajes nulos alcanzados en las cinco preguntas muestran una tendencia que pueden interpretarse como una respuesta a las consignas lanzadas por los sectores laborales (Tapia, 2004:59).

Las variaciones regionales pueden observarse cuando se desagregan los resultados por departamentos, mostrando que existen diferencias en la forma de aceptación de las preguntas en el oriente y en el occidente de este país. En Tarija, Beni y Pando en todas las preguntas el "Sí" recibe el voto de más del 58%, a pesar que los niveles de votación para las preguntas 4 y 5 sean bajos (véase tabla 3ª). En Tarija, el departamento exportador del gas, solamente el 11,55% de los sufragantes votan por el "No" en la pregunta 5, para los dirigentes de este departamento era necesario que esta pregunta pasara el referéndum, porque así se garantizaría la exportación del gas. Las mismas tendencias se pueden observar en Beni y Pando. A pesar que Santa Cruz es parte de la así llamada media luna, tiene diferencias considerables con el resto de los departamentos de oriente. En este departamento en la pregunta 4 el "No" fue más votado que el "Sí", como en los departamentos del occidente. En Santa Cruz, a pesar que en la quinta pregunta el "Sí" obtuvo el 53%, el voto dado al "No" muestra una discordancia con la posición de las organizaciones cívico-regionales sobre la exportación del gas y más bien parecería mostrar que existe una influencia de la posición del MAS.

En Potosí en las preguntas número 4 y 5 el voto por el "No" es más alto que el voto por el "Sí", situación que se repite en el departamento andino de Oruro. Con estos resultados se puede concluir que la política de Evo Morales y del MAS contra las preguntas 4 y 5 tuvo un impacto significativo en estos dos departamentos.

TABLA 3: Votos del referéndum y resultados por departamento (porcentajes)

Pregunta	Tarija			Pando			Beni			Santa Cruz						
	Sí	No	Nulo	Sí	No	Nulo	Sí	No	Nulo	Sí	No	Nulo				
1	75,46	7,86	10,14	6,54	73,60	10,90	8,87	6,62	68,51	11,69	13,23	6,57	63,66	16,55	10,98	8,80
2	79,62	3,98	9,47	6,94	79,30	5,78	8,00	6,91	73,73	6,36	13,22	6,69	71,21	9,92	10,22	8,65
3	77,89	6,02	11,22	4,87	77,79	7,76	9,17	5,28	69,32	11,20	13,86	5,62	63,92	16,42	11,82	7,84
4	62,74	16,77	15,96	4,53	61,00	20,42	14,03	4,54	55,03	20,84	19,27	4,86	43,22	33,01	16,45	7,32
5	68,27	11,50	15,41	4,82	66,36	15,20	13,47	4,97	61,45	15,59	17,74	5,21	53,54	22,82	15,84	7,80

  

Pregunta	Potosí			Cochabamba			Oruro			Chuquisaca			La Paz			
	Sí	No	Nulo	Sí	No	Nulo	Sí	No	Nulo	Sí	No	Nulo	Sí	No	Nulo	
1	70,11	8,19	11,59	10,11	64,75	8,38	11,07	15,80	67,14	8,64	11,39	12,82	75,40	7,05	9,35	8,20
2	74,44	4,78	10,76	10,02	68,46	5,12	9,85	16,57	71,37	4,89	9,32	14,43	79,22	4,17	8,48	8,13
3	72,28	6,66	13,60	7,46	63,01	8,91	13,40	14,68	68,17	7,18	12,76	11,89	77,21	6,76	10,66	5,37
4	29,06	43,87	19,46	7,60	36,26	30,61	17,95	15,17	33,66	36,18	17,85	12,30	43,63	34,71	16,55	5,11
5	32,40	39,73	19,42	8,46	38,70	27,05	17,55	16,70	35,95	32,65	17,33	14,07	47,61	30,53	16,28	5,58

Fuente: www.cne.org.bo. (Accedido en 8/3/2004)

## VII. POSICIONES POST-REFERÉNDUM

Los resultados del referéndum tuvieron dos consecuencias. La primera, el Presidente Carlos Mesa se arrogó para sí y para su gobierno la legitimidad para redactar un proyecto de ley de hidrocarburos en base a los resultados del referéndum puesto que la consulta había sido una muestra de apoyo a su mandato y a sus políticas. Y la segunda, el referéndum neutralizó momentáneamente a los grupos radicales como la COB, COD-Alto y a la CSUTCB.

Dos días después del referéndum, Carlos Mesa implementó varias políticas. Mesa restableció contactos con el Presidente argentino Néstor Kirchner para extender la exportación del gas. También inició una nueva estrategia de exportación del gas hacia México y Estados Unidos a través de Perú y con la "colaboración" de este país. Carlos Mesa también envió al congreso el nuevo proyecto de ley de hidrocarburos para que sea aprobado. Con estos pasos el Presidente Carlos Mesa logró inicialmente desactivar las movilizaciones en contra de la venta del gas hacia la Argentina y remover este problema de la agenda política. Pero lo que no pudo contener fue la capacidad del congreso de bloquear las iniciativas presidenciales. Para cada uno de los partidos representados en el congreso el término "recuperación" tenía significados diferentes ya que la pregunta 2 daba lugar a muchas interpretaciones por su falta de claridad. El Presidente y el congreso se enfrentaron por la aprobación del Proyecto de Ley de Hidrocarburos del Ejecutivo. Por un lado, el Presidente consideraba que este proyecto respetaba los resultados del referéndum, mientras que el congreso, amparado en la Constitución Política del Estado, se arrojó la facultad de modificar la propuesta de ley del Presidente.

En el Congreso, los partidos políticos del MNR, MIR, NFR y el MAS discreparon en torno al proyecto presidencial y a las modificaciones sobre los impuestos y/o los tipos de impuestos que deberían realizarse a las empresas productoras de gas y petróleo<sup>20</sup>. La comisión de hidrocarburos de la cámara de diputados modificó la propuesta del Presidente. Después de varios meses de análisis y discusión sobre el tema de los impuestos, el jueves 3 de marzo del 2005, la Cámara de Diputados aprobó, por un voto de diferencia, una regalía petrolera de 18% y un impuesto del 32%. Mientras esto sucedía en el congreso, sectores de campesinos seguidores del MAS, pedían la aprobación de una Ley de Hidrocarburos con el 50% de regalías. La situación parecía irse aún más del control del Ejecutivo. Evo Morales llamó a un bloqueo en el Chapare mientras que en la ciudad del Alto se exigía la salida forzosa de Aguas del Illimani<sup>21</sup>. En un discurso dirigido a la Nación, Carlos Mesa puso a disposición del congreso su cargo<sup>22</sup>. En este discurso acusó a Evo Morales, a Abel Mamani, a las juntas vecinales de El Alto, a los empresarios y a la élite cruceña de haberlo llevado a tomar esa decisión. El tema de fondo era la imposibilidad de consensuar una Ley de Hidrocarburos con seguridad jurídica. Las manifestaciones a favor del Presidente y la popularidad adquirida por este obligaron al congreso a ratificar a Carlos Mesa en su cargo.

En mayo del 2005 la cámara de senadores, con algunas modificaciones, aprobó la nueva ley de hidrocarburos, que no corresponde a los lineamientos del proyecto de ley presidencial. El Presi-

<sup>20</sup> En este trabajo no se hace mención al debate sobre la modificación y creación de nuevos impuestos.

<sup>21</sup> Aguas del Illimani fue capitalizada durante la primera gestión de gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y fue adjudicada a la multinacional francesa llamada Lyonnaise des Eaux-Suez. Carlos Mesa accedió a las demandas de los sectores movilizadas y rompió el contrato con la multinacional.

<sup>22</sup> La Razón, 16 de marzo de 2005.



dente por mandato constitucional tenía la posibilidad de vetar esta Ley, no obstante, a pesar de haber indicado que el Ejecutivo mandaría observaciones no hizo ninguna, en parte por las presiones sociales que venían de varios frentes que hacían vulnerable cualquier observación que pudiera hacer el gobierno. Carlos Mesa dejó la prerrogativa al Congreso de promulgar una nueva Ley de Hidrocarburos. El 19 de mayo del 2005, el presidente de la cámara de senadores, Hormando Vaca Díez, sancionó la nueva Ley de Hidrocarburos.

El referéndum en definitiva sirvió para aprobar la política del Presidente, pero tanto partidos políticos como sectores sindicales utilizaron los mecanismos de presión y bloqueo para cambiar los resultados del referéndum en la nueva Ley de Hidrocarburos. El referéndum sirvió para legitimar la política exterior de "gas por mar". El Presidente, en su calidad de promotor de la iniciativa y del establecimiento de la agenda, logró el objetivo de obtener legitimidad de la ciudadanía para sus políticas pero no logró el objetivo de crear consensos sobre una política de Estado de los hidrocarburos que se viera plasmada en el proyecto de ley. Al final, a pesar del apoyo de la ciudadanía, Carlos Mesa no pudo contrarrestar a los sectores movilizados y a los partidos políticos representados en el congreso para la aprobación de su propuesta de ley. Sin lograr consensos en torno al tema de la nacionalización, la recuperación de los hidrocarburos y el porcentaje de los impuestos por cobrar a las empresas productoras de petróleo y sus derivados, el congreso tuvo la palabra final.

La interpretación de los resultados de las cinco preguntas del referéndum vinculante sobre el gas fue el factor más significativo para que se acentuara el deterioro de la relación entre el gobierno y el poder legislativo. Otro factor que contribuyó a este deterioro fue el surgimiento de nuevas demandas de sectores sociales de oriente y occidente que paralizaron la acción de respuesta del Ejecutivo. Como punto culminante de este proceso de deterioro del poder legislativo y presidencial, el 7 de junio del 2005 Carlos Mesa renunció a su puesto como primer mandatario de Bolivia.

## REFERENCIAS

- Börth, Carlos, Oscar Del Carpio Vargas y Teresa Zegada. 2004. *El Referéndum 2004 En Bolivia: Alcances e Implicaciones*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Lazarte R., Jorge. 2004. "Referéndum y Conflicto de Interpretaciones". *Semanario Pulso*, Julio 23–29: 6.
- Molina, Fernando. 2004. "Interpretando el Voto Cruzado". *Semanario Pulso*, Julio 16–22: 12–13.
- Orduna, Víctor. 2004. "El Mar: Tan Cerca, Tan Lejos". *Semanario Pulso*, Enero 16–22: 12–13.
- Qvortrup, Mads. 2000. "Are Referendums Controlled and Pro-Hegemonic." *Political Studies* 48 (4): 821–826.
- Padilla, Abdel. 2004. "El Final de un Idilio que no fue: La Ley de Hidrocarburos signó el divorcio entre el ejecutivo y el legislativo". *Semanario Pulso*, Marzo 18–24: 12–13.
- Tapia, Luis. 2004. *Por el Sí, Por el No: Análisis de Resultados del Referéndum 2004*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Smith, Gordon. 1976. "The Functional Properties of Referéndum." *European Journal of Political Research* 4 (1): 1–23.

**Astrid Arrarás** obtuvo su título de Ph.D. en Ciencia Política en la Universidad de Princeton. Actualmente es profesora de la Florida International University, en Miami, Estados Unidos. (E-Mail: arrarasa@fiu.edu)

**Grace I. Deheza** obtuvo su título de Ph.D. en Ciencia Política en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia. Actualmente es docente adjunta del programa de Maestría de Ciencia Política en Español de la Florida International University, en Miami, Estados Unidos. (E-Mail: gideheza@bellsouth.net)

# REFORMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: ORÍGENES Y ESTRATEGIAS, 1980–2002

ROSSANA CASTIGLIONI

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, CHILE

## Resumen

Esta nota de investigación ofrece una revisión de las reformas estructurales de pensiones desde 1980 hasta 2002 y de las principales explicaciones institucionales y políticas acerca de por qué los países latinoamericanos adoptaron estrategias de reforma tan dispares. La revisión analiza las condiciones de elegibilidad, los niveles de beneficios y la estructura de los programas de jubilación, invalidez y sobrevivencia en los sistemas de pensiones contributivas de la región. Asimismo se examinan las principales variables que identifica la literatura politológica a la hora de dar cuenta de tal variación: tipo de régimen, presión de las instituciones financieras internacionales, la distribución de la autoridad gubernamental, las posiciones ideológicas de los actores políticos relevantes y el rol de los actores de veto.

## Abstract

This research note offers a revision of the structural pension reforms that took place in Latin America from 1980 to 2002 and of the main institutional and political explanations of why these countries adopted such dissimilar reform strategies. The revision analyzes the eligibility rules, levels of benefits, and structure of old age, disability and survivability of contributory pension programs. Moreover, it examines the main variables that the political science literature identifies when explaining this variation: regime type, the pressure of international financial institutions, the distribution of governmental authority, the ideological positions of the relevant political actors, and the role of veto players.

**PALABRAS CLAVE** • Reforma de Pensiones • Tipo de Régimen • Instituciones Financieras • Poder Gubernamental • Ideologías • Actores de Veto

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En noviembre de 1980, el gobierno del General Augusto Pinochet introdujo una de las transformaciones más radicales jamás ocurridas a un sistema de pensiones en América Latina. La aprobación del Decreto Ley 3.500 reemplazó el antiguo sistema de reparto por uno de capitalización individual. A partir de esta reforma el Estado transfirió diversas responsabilidades al sector privado, limitó los niveles de beneficios y endureció las reglas de elegibilidad del sistema de pensiones.

Académicos y políticos anticiparon que una reforma estructural de tal envergadura no podría ser replicada por los demás países de la región. El argumento central era que solamente un régimen burocrático-autoritario sería capaz de promover una reforma tan impopular como radical. Con la

<sup>1</sup> La autora agradece al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) por su apoyo al proyecto 3040012, en el contexto del cual se preparó este artículo y a los evaluadores anónimos de la *Revista de Ciencia Política* por sus sugerencias.