



La Capitalización de YPFB en el Proceso de Transformación de Bolivia en Distribuidor de Gas Natural para el Mercosur

Jesús Mora Contreras ¹

Mérida, noviembre de 1998

¹ Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación en proceso: “La Reestructuración de la Industria Petrolera en América Latina”. Su desarrollo se hizo posible durante el disfrute del Andrés Bello Fellowship en el St Antony’s College, Oxford, G.B., durante el año académico 1997-1998. Agradezco las sugerencias generosas de Luis Paz del M.I.T. y el estímulo de Bernard Mommer del Oxford Institute for Energy Studies. Sin embargo, su responsabilidad está expresamente excluida.

La Capitalización de YPFB en el Proceso de Transformación de Bolivia en Distribuidor de Gas Natural para el Mercosur

Jesús Mora Contreras
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela
E-mail : jmora@ula.ve
Dirección en la red: <http://iies.faces.ula.ve>

“RESUMEN”

La alta gerencia pública boliviana y los asesores y consultores académicos y de agencias financieras internacionales diseñaron un programa original de privatización, denominado capitalización, de las seis empresas públicas más importantes de Bolivia. Ese programa de capitalización forma parte de la segunda generación de reformas estructurales aplicadas a la sociedad boliviana en el marco de uno de los modelos liberales más ambiciosos que se instauran por doquier en América Latina. La capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) persigue como estrategia retirar la intervención productiva del Estado y atraer inversión privada extranjera masiva para tratar de transformar a Bolivia en distribuidor de gas natural para el Mercosur. En este trabajo se describe y analiza el origen de la capitalización, su marco regulatorio, la capitalización de YPFB y las dificultades que han surgido para poner en marcha el modelo liberal sectorial. En las conclusiones se plantean un par de escenarios.

INTRODUCCIÓN

La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), llamada capitalización, forma parte de la “segunda generación” de reformas estructurales aplicadas a Bolivia, bajo el marco de uno de los modelos liberales más ambiciosos que se instauran por doquier en América Latina.

En efecto, a diferencia de otros países latinoamericanos en los cuales se aplican también programas liberales, de Chile, en particular, el modelo boliviano intenta construir las nuevas instituciones del capitalismo bajo un régimen democrático o, más precisamente, bajo una “democracia delegativa” o “no institucionalizada”, tal como ha intentado definir las O’Donnell (1994).

Por tanto, los objetivos de las reformas bolivianas de “primera y segunda generación” se parecen a los objetivos que persiguen reformas similares en otros países: estabilizar y transformar profundamente la estructura macroeconómica y las instituciones políticas del Estado que le son consustanciales; crear nuevas reglas de juego para regular las relaciones entre las instituciones emergentes y los agentes microeconómicos y tratar de hacer descansar el crecimiento económico sobre las exportaciones de las firmas privadas (y privatizadas). Sin embargo, como se describirá brevemente en el párrafo siguiente, las reformas bolivianas han sido mucho más amplias que en el resto de los países latinoamericanos y, en este sentido, mucho más parecidas a las reformas chilenas.

Desde 1985 en adelante, Bolivia viene experimentando una serie de cambios estructurales resultantes de la aplicación de dos programas de reformas dirigidos desde “arriba” hacia “abajo”, como suele decirse cuando se quiere poner énfasis en el origen de la toma de decisiones y en su destino. El primero, conocido como Nueva Política Económica y aplicado como medida de “shock” bajo la administración del Presidente Paz Estenssoro (1985-1989), se implementó a través de una orden ejecutiva: Decreto Supremo

21060 de 29-08-85 (Cariaga, 1997). Combinación de medidas económicas ortodoxas (de política cambiaria, monetaria, fiscal, liberación de precios, reforma comercial, financiera) y heterodoxas (suspensión temporal de pagos de la deuda externa), condujeron la economía boliviana a la reducción drástica de la hiperinflación, apertura comercial, estabilidad macroeconómica y recuperación de la senda del crecimiento económico estable - pérdida desde 1978 -, aunque insuficiente para incorporar a los desempleados y a los excluidos. El segundo programa de reformas, conocido como Plan de Todos y ejecutado bajo la administración del Presidente Sánchez de Lozada (1993-1997), se puso en práctica a través de un proceso legislativo complejo, discutido y aprobado por supuesto en el Congreso, que incluyó privatización, capitalización, creación de fondos de pensiones, descentralización, participación y reformas institucionales del aparato del Estado para intentar adecuarlo a una economía regida por las leyes del mercado.

Unas reformas tan radicales y tan amplias, que intentan transformar el modelo de funcionamiento de la sociedad boliviana, llevadas a cabo en un plazo relativamente corto (12 años) y con alternancia de gobiernos democráticos de partidos políticos diferentes, pero todos de orientación política centrista, son difíciles de sostener si no concurren un conjunto de elementos de diferente peso y magnitud. Unos consideran que “a inicios de la década de los ochenta, la economía doméstica se encontraba virtualmente colapsada, debido al impacto combinado de *shocks* externos y a problemas estructurales muy arraigados en el modelo de economía dirigido por el Estado y sostenido por sucesivos gobiernos” (IRELA; 1996, 16). Otros afirman que “antes del plan de estabilización (de 1985), la economía y la sociedad boliviana se encontraban en un proceso de desintegración acelerada, cuyo momento más difícil fue el período de hiperinflación”: 23.000 % en 1985 y 66 % en 1986 (Chávez; 1996, 36). Sin embargo, los argumentos económicos parecen ser convincentes sólo para explicar porqué el período de reformas arrancó precisamente con el inicio del nuevo gobierno, en agosto de 1985, pero no porqué las reformas se han sustentado y sobre todo profundizado. Ciertas condiciones políticas domésticas, de

consenso y ausencia de oposición efectiva, también se manifestaron al mismo tiempo. De un lado, “todos los principales partidos políticos están comprometidos con los principios generales de las reformas de libre mercado, incluso si ellos difieren sobre los detalles. Este acuerdo amplio fomentó una atmósfera de compromiso y cooperación que se anticipó a los conflictos políticos eventuales” (BRADA; 1997, iii). Ninguno de los tres partidos políticos principales, que se han sucedido en el poder desde 1985 en adelante y que han constituido mayorías parlamentarias, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento Izquierdista Revolucionario (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN), han cuestionado los ajustes. Los tres han coincidido además en adoptar un nuevo modelo de crecimiento, dado que el anterior, basado en la exportación de estaño y dominado por el sector público, no era más viable². Esta coincidencia no excluye, por supuesto, las características personales de los liderazgos de Paz Estenssoro y Sánchez de Lozada para aplicar los dos programas de ajuste durante los dos gobiernos recientes del MNR. De otro lado, los partidos políticos de izquierda resultaron debilitados por la crisis económica que estalló durante el gobierno de coalición de la Unión Democrática y Popular (UDP), presidido por Hernán Siles Suazo (1982-1985), y con la cual ellos mismos contribuyeron con diferentes posiciones radicales (Lazarte, 1993; Dunkerley, 1990). Además, luego de la caída estrepitosa de los precios internacionales del estaño, en octubre de 1985 (Crabtree, John et al., 1987), el otrora movimiento combativo de los “caras negras”, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros Bolivianos (FSTMB), organizado en el seno de la Central Obrera Boliviana (COB), vio también disminuida su afiliación numerosa y su capacidad para movilizar masas populares. En fin, las Fuerzas Armadas Bolivianas han apoyado institucionalmente todo el proceso de reformas, hecho nada despreciable en un país de tanta tradición de golpes de Estado como Bolivia. Pero a la economía más pobre de América del Sur le hubiera resultado más difícil mostrar los resultados económicos posteriores a 1985 sin un fuerte sostén financiero del gobierno de los Estados Unidos y de agencias

² Sobre esos aspectos pueden consultarse: la historia general de Klein (1992) y la más

internacionales (FMI, Banco Mundial, BID), otorgado generalmente bajo la forma de ayuda oficial al desarrollo y estimado en alrededor del 10 % del PIB (Chávez: 1996, 13). En la negociación de esas "ayudas" se toma en cuenta no sólo la situación de la economía formal boliviana, sino también la disposición de los gobiernos de ese país para implementar políticas de combate a la producción de hoja de coca y tráfico de cocaína (IRELA, 1996, 30 y ss).

Por tanto, describir y analizar con algún grado de detalle la capitalización de YPFB puede resultar útil. Primero, para tratar de tener una visión mas amplia de la reestructuración de la industria petrolera latinoamericana que viene ocurriendo desde 1989 en adelante: privatización argentina de YPF, privatización mexicana de la distribución de gas natural, nueva contratación petrolera colombiana, desmonopolización de Petrobras, apertura petrolera venezolana, etc³. Y, segundo, por que Bolivia podría tomarse como *el ejemplo del modelo liberal democrático* que se propone adoptar en la actualidad a los países de América Latina en materia petrolera, siempre y cuando concurren las condiciones concretas del contexto nacional en el que se da la capitalización boliviana, relacionadas en el párrafo precedente. En las cuatro secciones siguientes se examinará entonces: 1) el origen de la capitalización de YPFB, 2) la estructura del marco del modelo liberal emergente que regulará las actividades de la industria de los hidrocarburos en ese país, 3) el proceso de capitalización de YPFB y 4) algunas de las dificultades que han surgido para poner en práctica el modelo liberal sectorial. Al final se presentarán algunas conclusiones.

1.- ORIGEN DE LA CAPITALIZACIÓN DE YPFB

La privatización de YPFB formó parte del proceso de "desintervención" productiva del Estado de los seis sectores más

política de Whitehead (1991).

³ Una visión de la apertura petrolera venezolana se encuentra en Domingo, Fargier, Mora, Rojas, Tonella y Ramirez. La apertura petrolera y el capitalismo rentístico venezolano. *Comercio Exterior*. México, Vol. 46, Numero 11, Noviembre 1996.

importantes de la actividad económica boliviana que, en su conjunto, generaron 12 % del PIB en 1994. En cada uno de esos sectores operaba una empresa pública: YPFB en hidrocarburos, ENDE en electricidad, ENTEL en telecomunicaciones, LAB en transporte aéreo, ENFE en ferrocarriles y EMV en fundición de estaño-antimonio. Sin embargo, la privatización de YPFB era de lejos la más importante. La empresa producía el 80 % de los casi 30 mil barriles diarios de crudo y condensados que se extraían en el país y el 60 % de los 303 millones diarios de pies cúbicos de gas. El sector de los hidrocarburos aportaba cerca del 35 % del valor de las exportaciones totales, 50 % de los ingresos fiscales y 6,3 % del PIB boliviano. No obstante, los planes de privatización del gobierno de Sánchez de Lozada encontraron resistencia unida de los trabajadores y de los empresarios privados bolivianos (Kielmas, 1995). Los primeros se opusieron a la transferencia de la propiedad de las empresas públicas a inversionistas extranjeros, los segundos quedaban excluidos del proceso. Para vencer esos obstáculos, se diseñó entonces la capitalización y su marco regulatorio correspondiente, piezas maestras de las reformas económicas del Plan de Todos del gobierno del Presidente Sánchez de Lozada.

2.- MARCO REGULATORIO DE LA CAPITALIZACIÓN

La capitalización se concibió primero como un proceso legal complejo, que exigió acuerdos políticos parlamentarios, mediante los cuales, en un par de años, el Estado boliviano creó un marco regulatorio novedoso, la ley de capitalización, incorporó legalmente un sistema de regulación sectorial y reformó la ley de hidrocarburos. Sólo después se pasó a capitalizar las empresas correspondientes.

2.1.- Ley de Capitalización No. 1544 de 21-03-94. A través de esta ley, el Estado boliviano se comprometió a: 1) determinar el valor de mercado de la empresa pública en cuestión (activos + derechos - pasivos); 2) aportarlo a una nueva “sociedad de economía mixta”

(SEM) para integrar su capital (acciones del Estado)⁴; 3) permitir que los trabajadores de la empresa pública suscribieran acciones de la SEM, hasta el monto de sus respectivos beneficios sociales (acciones de los trabajadores); 4) incrementar el capital de la SEM, ofreciendo acciones nuevas a inversionistas privados a través de licitación pública internacional (acciones de inversionistas privados). Estas acciones no podrían ser superiores a la suma de las acciones del Estado y de los trabajadores. Los inversionistas privados tendrían a su cargo la administración contractual de la SEM, pero no podrían ser propietarios de más del 50% de sus acciones, mientras dure el contrato de administración; 5) transferir gratuitamente las acciones del Estado a nombre de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que alcanzasen la mayoría de edad al 31-12-95 (acciones de los ciudadanos). La transferencia se haría a través de fondos de pensiones de capitalización para que los administrasen empresas seleccionadas inicialmente mediante licitación pública internacional. Mientras se daba este paso, las acciones de los ciudadanos bolivianos estarían bajo la custodia de un fideicomisario. Se estableció, además, legalmente, que las deudas de las empresas capitalizables serían transferidas al Tesoro General de la Nación y sus servicios, serían cubiertos por el presupuesto nacional boliviano.

En resumen, el capital de las SEM capitalizadas, estaría constituido legalmente por tres tipos de acciones: 1) acciones de los ciudadanos bolivianos, administradas por los fondos de pensiones, 2) acciones de los trabajadores, administradas por el fondo de capitalización común y 3) acciones de los inversionistas = 50% de la suma de 1 + 2. La ley preveía pues que el capital de la SEM capitalizada, sería el doble del precio de mercado de la SEM inicial.

De una sola jugada legislativa, la privatización de las empresas públicas bolivianas más importantes se hizo aceptable en términos políticos: se interesó a los trabajadores de las empresas privatizables en la gestión futura de las firmas y se previó repartir

⁴ La expresión “sociedad de economía mixta” se encuentra contenida implícitamente en las *sociedades mixtas de operación conjunta* a las que hace referencia el artículo 139 de la Constitución Boliviana.

indirectamente acciones a los 3.7 millones de bolivianos mayores de edad, en el país que presenta todavía las cifras de mayor pobreza en América del Sur. Se crearon, además, los fondos de pensiones para administrar esas acciones, ampliando de paso, el mercado de valores del país, y se dio a los inversionistas privados la posibilidad de administrar un capital de 2 por el precio de 1, con la característica adicional de que el dinero pagado por el nuevo socio no iría al Tesoro Nacional sino a la compañía como inversión directa. Con la aprobación de esta ley - de una docena de artículos, apenas -, se habían vencido las dificultades iniciales más fuertes que se oponían a la privatización y, de paso, se había introducido el esquema de reforma del sistema de pensiones boliviano. Sin embargo, el modelo liberal boliviano intenta transformar no solo la estructura económica de ese país sino también las instituciones políticas del Estado que le son inherentes. Para este cometido se creó un sistema de regulación sectorial, mediante otra ley especial.

2.2.- Ley del Sistema de Regulación Sectorial (Ley No. 1600 de 28-10-94). Allí se crea una institución reguladora autónoma, denominada Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), dividida en una superintendencia general y superintendencias sectoriales para regular las actividades de los sectores capitalizables: hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, transportes y agua⁵. A la Superintendencia de Hidrocarburos del SIRESE, en particular, se le asignaron unas pocas funciones reguladoras, relacionadas con la aplicación de las leyes (como instancia administrativa), protección al consumidor y regulación del transporte de hidrocarburos en el mercado interno (otorgamiento y revocación de concesiones de transporte y aprobación de tarifas).

En fin, para completar el marco regulatorio de la capitalización de YPFB, se reformó la ley de hidrocarburos.

2.3.- Reforma de la Ley de Hidrocarburos (Ley No. 1689 de 30-04-96). En ella se continúa manteniendo el principio de la

⁵ Luego, se crearon legalmente dos superintendencias más: financiera y de recursos naturales renovables

propiedad estatal de los yacimientos, pero se retira al Estado de participar productivamente en la industria petrolera. Las actividades de exploración-producción, comercialización, transporte, distribución de gas natural por redes, refinación e industrialización de hidrocarburos - es decir, la industria petrolera -, quedan sometidas, ahora, a las normas del SIRESE, organismo regulador e independiente, según el marco legal, del Estado, de los consumidores y de las firmas (Patiño, 1998). La Secretaría de Energía conserva unas cuantas funciones administrativas y YPFB pasa a ser una simple agencia técnica, administradora de contratos.

Para realizar inversiones nuevas en exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, los inversionistas seleccionados en licitaciones internacionales deberán suscribir un contrato de riesgo “compartido” con YPFB. No obstante, ni el Estado ni YPFB asumirán obligación alguna de financiamiento en esos contratos. El financiamiento correrá pues por cuenta y riesgo de los inversionistas.

La Secretaría de Energía nominará las áreas de contratos, divididas en parcelas, y definirá el criterio de adjudicación para cada área. El artículo 22 de la Ley de Hidrocarburos establece cuatro opciones: unidades de trabajo, pago de un bono, pago de una participación adicional a las regalías legales y pago de una participación en las utilidades después de impuestos. El período exploratorio dura un máximo de catorce años, dividido en dos períodos de siete años, cada uno: inicial y adicional. Cada periodo está dividido, además, en tres fases. Al finalizar el período exploratorio, el inversionista deberá haber renunciado y devuelto a YPFB un número determinado de parcelas, sobre las que se realizarán nuevas licitaciones. En cualquier fase del período exploratorio, los inversionistas podrán declarar un descubrimiento comercial. Los hidrocarburos que se extraigan pertenecerán a los inversionistas, quienes podrán comercializarlos libremente, excepto los volúmenes de gas necesarios para satisfacer el consumo interno y cumplir con los contratos de exportación vigentes de YPFB. Los contratos tienen un plazo de cuarenta años, pero podrán extenderse hasta

cincuenta. Las participaciones del Estado boliviano estarán dadas por las regalías (18% del valor de la producción bruta en boca de pozo) y por el impuesto a las utilidades de las empresas (25 % según la Ley 843). El régimen de regalías se mantendrá estable durante la vigencia de los contratos y las controversias que surjan con motivo de la interpretación, aplicación y ejecución de los contratos se solucionarán mediante arbitraje internacional. Al finalizar el contrato, se prevé una compensación para el inversionista sobre las inversiones productivas realizadas en inmuebles.

Vale la pena destacar, que al aceptar el arbitraje internacional Bolivia abandona la tradición legal latinoamericana de la doctrina Calvo, expresada desde inicios de siglo por el jurista argentino Carlos Calvo. Según ella, los extranjeros (y las empresas, particularmente), deberían someterse a la jurisdicción nacional de los países donde ejercieran sus actividades. De lo contrario, los nacionales de un país serían reducidos por sus propios Estados a ciudadanos de segunda categoría, una situación intolerable. Se trataba, además, de evitar las frecuentes intervenciones diplomáticas de los países de origen de los extranjeros. Muchos países latinoamericanos terminaron por incorporar la cláusula Calvo no sólo en sus contratos suscritos con inversionistas extranjeros si no también en sus correspondientes constituciones.

La producción existente de hidrocarburos en Bolivia está sometida a un régimen tributario más exigente, pero bajo “disposiciones transitorias” de la nueva ley. Allí se prevé entonces la conversión de los contratos de operación y asociación vigentes con YPFB a contratos de riesgo compartido. Se introduce y “define”, además, la figura de los campos marginales: “un campo en actual explotación que, bajo los términos para hidrocarburos existentes, no puede ser explotado económicamente”. Por consiguiente, es de suponer que, “bajo los términos para hidrocarburos existentes”, la explotación de hidrocarburos en Bolivia se hará bajo la figura de los campos marginales o de los contratos de riesgo compartido.

Como se anotó antes, la comercialización de los hidrocarburos extraídos pertenece a los inversionistas. Sin embargo, para transportarlos por tuberías, deberán obtener una concesión administrativa de la Superintendencia de Hidrocarburos del SIRESE. Este organismo determinará las tarifas correspondientes, sobre las cuales los concesionarios pagarán a los organismos reguladores una tasa máxima de hasta el 1 % de su valor bruto. La refinación y la industrialización de los hidrocarburos es libre.

En fin, el Estado boliviano acordó ciertos privilegios al desarrollo de la industria petrolera sobre otras actividades económicas, agropecuarias en particular, cuando ambas coincidan sobre el mismo territorio. En la ley de hidrocarburos se declaran a las actividades de exploración, producción, comercialización, transporte y distribución de gas natural por redes como proyectos nacionales, con carácter de utilidad pública y protegidos por el Estado. En consecuencia, la expropiación de superficies necesarias para las actividades petroleras y la constitución de servidumbres no requerirán de declaratoria previa de necesidad y estarán sometidas a un procedimiento administrativo brevísimo.

Acabado el marco regulatorio, se procedió entonces a capitalizar YPFB.

3.- CAPITALIZACIÓN DE YPFB.

Antes de la capitalización de YPFB, se realizaron estudios de organismos financieros y de asesores y consultores académicos nacionales e internacionales que hicieron un conjunto de recomendaciones para el proceso en sí y se superaron la mayoría de los obstáculos que, durante dos décadas, habían impedido poner en marcha el proyecto del gasoducto Bolivia-Brasil.

En efecto, estudios previos del Banco Mundial estimaron (Chávez, 1996; 24) que en Bolivia podrían existir reservas probadas y probables por el orden de los 125 millones de barriles de crudo y

condensados y 3.15×10^{12} pies cúbicos de gas natural⁶. Estimaron también que se requeriría una inversión de US \$ 200 millones para mantener y expandir la producción y US \$ 330 millones para exploración. En fin, recomendaron retener los activos con mayor valor de YPFB para la nueva SEM que se constituiría: pozos en producción y bloques con potencial de producción inmediata (Chimore, Grigota, Vuelta Grande y Sara Boomerang).

Por otra parte, la mayoría de obstáculos adversos durante más de dos décadas a la construcción del proyecto del gasoducto Bolivia-Brasil se vencieron con prontitud. Además del marco regulatorio aprobado en Bolivia para capitalizar YPFB, Brasil había incorporado la desmonopolización de Petrobras en su última reforma constitucional. Los presidentes de ambos países, Cardozo (Brasil) y Sánchez de Lozada (Bolivia), firmaron el acuerdo final para el proyecto del gasoducto el 4-09-96. Petrobras aceptó entonces las exigencias del Banco Mundial y del BID de no asumir sola la realización del proyecto y de incorporar empresas privadas en la construcción del gasoducto de unos 3000 kms de longitud y US \$ 2 mil millones. Los 550 kms bolivianos (Río Grande-Puerto Suárez) recibieron financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (US \$ 225 millones) y están siendo construidos por BOLTRANSCO, consorcio compuesto por Petrobras, BTB - British Gas, Tenneco y BHP-, YPFB y un conjunto de compañías privadas brasileñas. Los 2500 kms brasileños (Corumba-Campinas-Sao Paulo) recibirán financiamiento del Banco Mundial y del BID y serán construidos por el consorcio BRAZTRANSCO, en el cual Shell-Enron tendrán una participación importante. La fase boliviana del proyecto se espera culminar en 1998 y la fase brasileña en 1999 (Petroleum Economist, 1997).

El proyecto suplirá con gas natural durante 20 años a la región del sudeste brasileño, particularmente a Sao Paulo. Aunque este hidrocarburo contribuye sólo con unos 600 millones de pies cúbicos diarios (3 %) del total de energía primaria consumida actualmente

⁶ El gobierno estima reservas de gas natural superiores: 5.7×10^{12} pies cúbicos en el sudeste boliviano. *Petroleum Economist*, March 97. p. 60

en Brasil, los estudios estiman que su contribución crecerá seis veces, hasta alcanzar 3.7 mil millones de pies cúbicos diarios (10-12%) en el 2010. Se tiene previsto que el flujo de gas comenzará en 1999 con unos 300 millones de pies cúbicos diarios, crecerá hasta el doble el octavo año de operación del gasoducto y alcanzará al final 1.1 mil millones de pies cúbicos diarios. Se estima también que el gas será utilizado en Brasil para generación de energía eléctrica, consumo industrial y doméstico. Por tanto, las empresas privadas que tienen negocios en la distribución de gas han comenzado a moverse rápidamente para tratar de adquirir participaciones en las plantas de distribución que el Estado brasileño ha comenzado a privatizar. Shell, en particular, adquirió a inicios de 1997 el 19,86 % de la Companhia Energetica de Sao Paulo (COMGAS), empresa distribuidora de gas del campo de Merluza, explotado conjuntamente entre Petrobras y Pecten, filial de Shell, y cuyo mercado representa en la actualidad cerca de la mitad del gas consumido en Brasil. Esta reciente adquisición de Shell en la distribución de gas brasileño se suma a las participaciones que posee ya en otras empresas: SG Gas, Algas y Copergas. En fin, se estima que Shell podría en el futuro empalmar por medio de gasoducto a Camisea, campo de gas localizado en Perú y explotado conjuntamente entre Shell-Mobil, con el gasoducto Bolivia-Brasil. En efecto, se estima que Camisea tiene reservas por el orden de los 300 mil millones de metros cúbicos de gas natural que podrían agregarse eventualmente a las reservas bolivianas existentes, en caso de que las nuevas exploraciones en este territorio no resulten exitosas (Barret; 1997).

Hecho esto, sólo restaba por capitalizar YPFB. El gobierno boliviano de Sánchez de Lozada, a través de la institución que se había creado especialmente para el proceso de capitalización, el Ministerio de la Capitalización, terminó por dividir YPFB en cinco SEM: 2 en exploración-producción (Empresa Petrolera Chaco y Empresa Petrolera Andina), 1 en transporte (Transportadora Boliviana de Hidrocarburos), 1 en refinería y 1 en comercialización. A cada una de las SEM en exploración-producción se le asignaron un número de bloques que participarán a prorrata en el mercado del

gas natural. Lo mismo ocurrió con los bloques exploratorios más prometedores. De las cinco, se capitalizaron tres, en diciembre de 1996. Los nuevos inversionistas son: Amoco, YPF-Pérez Companc-Pluspetrol y Enron-Shell, tal como se puede ver en la tabla 1.

Tabla 1
Capitalización de YPFB

Compañía	Socio Estratégico	Monto capitalizado US \$ Millones
Empresa Petrolera Chaco	AMOCO Bolivia Petroleum Co.	307
Empresa Petrolera Andina	YPF, Pérez Companc y Pluspetrol	265
Transportadora Boliviana de Hidrocarburos	ENRON Transportadora Shell Overseas Holding Ltd.	264

La capitalización de la unidad de transporte de YPFB (Transredes S.A.) acordó a Enron-Shell la administración de 22 oleoductos y gasoductos (2648 kms de gasoductos y 2300 kms de oleoductos), incluyendo la participación de YPFB en el gasoducto Bolivia-Argentina y parte de su propiedad en el proyecto del gasoducto Bolivia-Brasil. Incluyó también la operación de las facilidades de almacenamiento en el puerto chileno de Arica.

Los nuevos inversionistas (socios estratégicos) adquirieron el 50% de las empresas capitalizadas, incluyendo sus deudas, y se comprometieron a invertir durante los cinco años siguientes los US \$ 835 millones de su capitalización (dos veces el valor conjunto de libros de las tres empresas capitalizadas: US \$ 386.860.000). Sin

embargo, se les exigió depositar las cantidades licitadas en las cuentas de cada compañía antes de la conclusión del acuerdo, con lo cual se les abrió la posibilidad para obtener ganancias en el corto plazo sobre su inversión en cuentas.

El 50 % restante del capital de las tres empresas petroleras capitalizadas se depositó en un fondo de pensión privado (Administradoras de Fondos de Pensión), para ser repartido gratuitamente en forma de acciones a los ciudadanos bolivianos que cumplieron los requisitos exigidos en la ley de capitalización. Cada uno de esos bolivianos tiene en el fondo de pensión una cuenta a su nombre y a su retiro, a la edad de 65 años, recibirá un pago estimado de US \$ 500 más los dividendos acumulados, llamados bonos de solidaridad o “Bonosol”⁷. Pero este accionariado popular ni ejerce directamente su derecho de propiedad sobre la acción ni participa directamente en las asambleas de accionistas de las empresas capitalizadas. Ambos derechos se ejercen indirectamente, a través de las empresas que fueron seleccionadas para administrar las acciones y representar a los accionistas bolivianos en las asambleas de las nuevas empresas capitalizadas: el consorcio Invesco Argentaria y el Banco Bilbao Vizcaya (Graham, 1997). Entre estas firmas y los inversionistas internacionales se llevará a efecto la gobernación corporativa de las nuevas empresas capitalizadas: Empresa Petrolera Chaco, Empresa Petrolera Andina y Transredes.

La capitalización logra así generar un compromiso creíble y confiable de largo plazo, tal como lo establece la literatura económica sobre contratos. El monto del Bonosol dependerá de la administración de las acciones de los ciudadanos bolivianos y de que sus dividendos - si es que los generan - sean reinvertidos eficientemente por la empresa capitalizada. Ahora bien, su reparto, a largo plazo, dependerá en definitiva de los éxitos o fracasos de la

⁷ El límite de 65 años se ha criticado, porque la esperanza de vida al nacer en Bolivia es de 59. No obstante, se ha argumentado que la esperanza de vida está influida por la mortalidad infantil. Al superar el primer año de vida se logran esperanzas de vida superiores a los 65 años.

firma capitalizada. Por tanto, como se crea un compromiso de largo plazo entre los inversionistas internacionales, las administradoras de los fondos de pensión y los accionistas bolivianos, se introducen automáticamente un par de salvaguardas de mucho peso popular para las firmas extranjeras. Primero, los gobiernos futuros tendrán que reflexionar muy bien antes de crear nuevas tasas impositivas para las firmas capitalizadas o aumentar las existentes, porque ellas influirán en el monto del Bonosol. Segundo, será difícil renacionalizar firmas en las que tengan interés muchos bolivianos. Pero, si esta última eventualidad llegara a ocurrir, el marco regulatorio boliviano consiente una salvaguarda adicional: el arbitraje internacional.

Ese ahorro forzoso sirvió además para reformar el sistema de seguridad social, establecer fondos privados de pensiones, estimular el mercado de valores del país y, en fin, poner fondos a disposición de las empresas para tratar de aumentar los niveles de inversión.

El objetivo de las empresas capitalizadas en exploración-producción será aumentar la producción de hidrocarburos, gas natural en particular, para exportarlo hacia Sao Paulo, y el de Transredes culminar la construcción de la parte boliviana del proyecto del gasoducto Bolivia-Brasil. En fin, las refinerías de YPFB serán objeto de programas de privatización.

Todo parece indicar pues que la capitalización de YPFB está destinada, desde el punto de vista empresarial, a expandir la producción de gas natural de Bolivia para suplir en el futuro próximo el mercado del Mercosur. Bolivia, por su parte, espera obtener unos US \$ 330 millones anuales por concepto de regalías e impuestos a las utilidades de las empresas petroleras.

4.- DIFICULTADES PARA PONER EN PRÁCTICA EL MODELO LIBERAL SECTORIAL.

La construcción de las nuevas instituciones del capitalismo en Bolivia tuvo que vencer una cantidad importante de obstáculos que impidieron poner en práctica rápidamente el modelo liberal de capitalización de YPFB, como era el deseo del gobierno del Presidente Sánchez de Lozada. Por un lado, trabajadores, empresarios y representantes de partidos políticos se opusieron a la privatización de la empresa que representaba uno de los símbolos del nacionalismo económico boliviano desde 1936, fecha de creación de YPFB⁸. Por el otro lado, había que dar garantías de confianza y estabilidad a los inversionistas internacionales, a través de la creación y reforma de marcos regulatorios e institucionales que requirieron aprobación legislativa, compleja de por sí (ley de capitalización, ley del SIRESE, reforma a la ley de hidrocarburos, etc.). Además, al diseñar la capitalización como medio para lograr la desintervención productiva del Estado de los seis sectores más importantes de la actividad económica boliviana, se estaba creando un programa innovador que, por lo mismo, no tenía experiencias previas sobre las cuales basar el aprendizaje. Hubo que aprender haciendo. Estas dificultades retrasaron la capitalización de YPFB hasta diciembre de 1996.

Sin embargo, lograda la capitalización de la empresa petrolera pública, aún persisten dificultades para poner en práctica “el modelo liberal más ambicioso de América Latina” (Morales, 1998). Por una parte, las actividades económicas que han sido objeto de capitalización forman parte de lo que en la literatura económica se conoce como monopolios naturales. En ausencia de regulación, supone una parte de esa literatura, las firmas terminan por imponer precios monopólicos. Pero, otra parte de la literatura, la más consecuente con el liberalismo económico, sostiene que la consecuencia anterior no es inevitable. Ese resultado puede evitarse usando una subasta *ex ante* para otorgar la franquicia monopólica a la firma que ofrezca proveer el producto en los mejores términos (Williamson; 1989, 328). Bolivia optó por la regulación, como se vio en la sección 2 de este trabajo. Se creó el SIRESE como agencia reguladora autónoma para fijar tarifas de transporte de

⁸ Sobre la creación de YPFB y el nacionalismo económico véase: Philip, G (1989).

hidrocarburos por ductos y evitar así que las empresas capitalizadas impongan precios monopólicos a los usuarios de ese servicio en el mercado interno. El SIRESE se encarga también de determinar precios máximos para el mercado interno por un plazo inicial de 5 años, prorrogable. En otras palabras, la liberación del mercado interno boliviano es sólo una liberación controlada y gradual, no total. En este aspecto, el modelo liberal boliviano tiene aún que vencer dificultades importantes. Sea como fuere, el marco regulatorio de la capitalización no parece estar diseñado únicamente en función del mercado interno boliviano, que es muy pequeño (30 mil barriles diarios de crudo y 30 millones diarios de pies cúbicos de gas natural, aproximadamente⁹). Su estrategia se orienta más bien hacia la atracción de inversiones internacionales para incrementar la exploración y la producción de hidrocarburos destinados al mercado internacional, potencialmente importante y creciente: gas natural para el Mercosur. En fin, YPFB, empresa pública boliviana, aún continua administrando contratos existentes, refinando y comercializando crudo y derivados hasta tanto se decida qué hacer con ella.

CONCLUSIONES

Parece pronto para intentar hacer alguna evaluación en profundidad del proceso de capitalización de YPFB. Ha transcurrido muy poco tiempo, el proceso no ha terminado aún y habría necesidad de incorporar nuevos elementos en el análisis. Por una parte, resta por saber qué se hará con las actividades de refinería y comercialización de la empresa petrolera pública. Por la otra, habría que incorporar nuevos elementos en el análisis, que desbordarían ampliamente los límites más modestos de este trabajo, como, por ejemplo: el contrato de administración suscrito con los inversionistas

⁹ A manera de comparación: el mercado interno boliviano de petróleo representa apenas una fracción de los mercados internos de, por ejemplo, Argentina (6%), Venezuela (7%) y Colombia (12%).

internacionales, etc. No obstante, algunas conclusiones se pueden extraer.

La alta gerencia pública boliviana, conjuntamente con asesores y consultores académicos y de organismos financieros internacionales, decidieron retirar al Estado de participar activamente en la industria de los hidrocarburos de esa nación, después de haber tenido una larga experiencia productiva de sesenta años (1936-1996). Esa desintervención productiva formó parte de un proceso de privatización novedoso, llamado capitalización, que comprendió varios movimientos previos y, por supuesto, una jugada estratégica. Previamente se creó el marco regulatorio, se superaron los obstáculos políticos internos, se firmó el acuerdo Bolivia-Brasil para construir el oleoducto que los unirá, se convenció a Petrobras de ceder espacio a las empresas privadas para el fin anterior y se dividió a YPFB en cinco unidades o sociedades de economía mixta. Se capitalizaron tres: Empresa Petrolera Chaco, Empresa Petrolera Andina y Transredes. La estrategia de la capitalización era, sin embargo, atraer inversión privada internacional a través de un régimen fiscal generoso para reemplazar los derechos de propiedad del Estado como productor de hidrocarburos. Allí se encuentran, ahora, a AMOCO y YPF-Pérez Companc-Pluspetrol en sustitución de YPFB exploración-producción y a ENRON-Shell en sustitución de YPFB-transporte. Bolivia confía entonces, plenamente, en la inversión privada extranjera, no nacional, para desarrollar las ventajas geológicas comparativas que supuestamente encierra su subsuelo, y poder transformarse así en *distribuidor* de gas natural para el creciente mercado del Cono Sur. Sin embargo, si las ventajas geológicas bolivianas no resultan ser tan promisorias como se espera, Shell podría empalmar en el futuro su prolífico campo de gas peruano de Camisea, explotado conjuntamente con Mobil, al oleoducto Bolivia-Brasil. En este caso, Bolivia pasaría a ser entonces el *país de tránsito* de gas natural de Shell para *su* parte del mercado del Cono Sur. En ambos escenarios, la participación del Estado boliviano será solo pasiva: como receptor de rentas. Sin embargo, la variación de los montos entre un escenario y otro puede resultar significativa. Si la geología boliviana resulta ser

suficientemente generosa como para que las exploraciones de gas sean exitosas, el Estado boliviano participará percibiendo regalías y utilidades sobre las empresas productoras y comercializadoras. Al contrario, si la geología resulta ser adversa o no tan generosa, la participación boliviana mayoritaria se reducirá a percibir las tasas sobre las tarifas del transporte de gas que pasará en tránsito desde Perú hasta Brasil.

BIBLIOGRAFÍA

Barret, Camila (1997). Latin America: Privatisation Kick-Starts Investment Boom. *Petroleum Economist*, May, pp. 84-87

Brada (1997), Introduction, en Brada, Josef C., Graham, Carol, *et al.* The Deepening of Market Based Reform: Bolivia's Capitalization Program, The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper Series, Number 231, August.

Cariaga, Juan (1997). Estabilización y Desarrollo. Importantes lecciones del Programa Económico de Bolivia. Bolivia, Fondo de Cultura Económica - Los Amigos del Libro.

Crabtree, John *et al.* (1987), The Great Tin Crash: Bolivia and the World Tin Market, London, Latin America Bureau.

Chávez, Gonzalo A (1996). La reforma estructural en los sectores petroleros y eléctrico de Bolivia, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, No 45.

Dunkerley, James (1990). Political Transition and Economic Stabilisation: Bolivia, 1982-1989. University of London, Institute of Latin American Studies, Research Papers, 22

Graham, Carol (1997). Building Support for Market Reforms in Bolivia: The Capitalization and Popular Participation Programs in Brada, Josef C., Graham, Carol, *et al.* The Deepening of Market Based Reform: Bolivia's Capitalization Program, The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper Series, Number 231, August, pp 1 -38

IRELA (1996). BOLIVIA: The Difficult Process of Transformation, Dossier No. 57 September 1996.

Kielmas, Maria (1995). Latin America restructures. *Petroleum Economist*, 62, September. pp. 40 y 41

Klein, Herbert (1992). Bolivia: The Evolution of a Multi-ethnic Society. Oxford University Press.

Lazarte, Jorge (1993). Bolivia: Certezas e incertidumbres de la democracia. Procesos de ruptura política y crisis de la izquierda. Bolivia, ILDIS, Los Amigos del Libro.

Morales, Juan A. (1998). Bolivia's Economic Vulnerability: Crises and Social Exclusion. Preliminary version. Research Seminar at the Latin American Centre: "Viability of Latin American Democracies: Bolivia since 1982", St. Antony's College, Oxford.

O'Donnell, Guillermo (1994). The State, Democratization, and Some Conceptual Problems en Smith *et al.* Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. North-South Center, pp. 157-180

Patiño, Jorge (1998). The Meaning of Regulation to Democracy in Bolivia (The transformation of the Bolivian State: From Manager to Regulator). Research Seminar at the Latin American Centre: "Viability of Latin American Democracies: Bolivia since 1982", St. Antony's College, Oxford.

Petroleum Economist (1997). May, p. 172 y ‘Projects 1998’,
Petroleum Economist (1997) December, p. 15.

Philip, G (1989). *Petróleo y política en América Latina. Movimientos nacionalistas y compañías estatales*. México. F.C.E.

Whitehead, Laurence (1991). *Bolivia Since 1930*, en Bethell, Leslie, editor, (1991). *The Cambridge History of Latin America. Volume VIII, Latin America Since 1930: Spanish South America*. Cambridge University Press, pp. 509-583

Williamson, Oliver (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.