

LOS RECURSOS HIDROCARBURÍFEROS EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA

Pablo Ramos Sánchez

Introducción

En el curso de su historia, Bolivia sustentó su expansión económica en los excedentes obtenidos en actividades primarias. El excedente minero y el excedente agrícola constituyeron la base económica fundamental desde la fundación de la República hasta mediados del siglo XX. Más tarde, surgió el excedente hidrocarburífero que substituyó en alguna medida al minero, cuando éste comenzó a declinar.

Desde la década de los setenta, creció aceleradamente el excedente de la coca, a partir de la apertura del Chapare como región de cultivo y debido al lugar preferente que alcanzó la cocaína entre las drogas más utilizadas en los países con altos porcentajes de población adicta al consumo de drogas. Sin embargo, por surgir de una actividad ilegal, este excedente se diluyó sin contribuir a una efectiva acumulación de capital, aunque sirvió para elevar los niveles de bienestar de determinados sectores sociales y promover ciertos servicios, como el comercio, finanzas y otros.

En el caso de la minería, es de apuntar que se ha debilitado notoriamente como fuerza expansiva debido a la pérdida de significación del comercio de materias primas en el mercado mundial y el crónico deterioro de los términos de intercambio. En la agricultura, la incorporación de la soya y sus derivados como rubro emergente en las exportaciones ha dado nuevas características al excedente agrícola, pero sigue manteniendo un lugar secundario.

También es de destacar la gran transferencia de recursos de la minería a los demás sectores, a partir de 1952, con el propósito de impulsar nuevas actividades y diversificar la economía. Este hecho fue decisivo para la expansión del sector hidrocarburífero, cuya capitalización se sustentó en los recursos sustraídos de la minería, los que fueron transferidos a través de mecanismos a la empresa fiscal del petróleo. Esta política descapitalizó a la minería pero creó una actividad de reemplazo -aunque también primaria- con enormes potencialidades dinamizadoras.

En los años setenta, las exportaciones de petróleo crearon la expectativa de un auge duradero, pero al poco tiempo se comprobó que Bolivia no cuenta con grandes reservas de hidrocarburos líquidos y que su potencial más importante reside en el gas. Las posibilidades de contar con una fuente segura de excedentes quedaron vinculadas a la explotación, transporte y comercialización del gas. De esta manera, los hechos confirmaron las provisiones de los especialistas que, al comenzar la década de los sesenta, sostuvieron que el gas es "la piedra de toque de la política petrolera nacional".¹

Breve historia

Según los datos de YPFB², hasta 1945 las exportaciones de petróleo estuvieron por debajo de los cien mil barriles anuales. En el trienio 1945-1947 superaron esa cifra, para luego caer nuevamente por debajo hasta 1954. En 1955, se dio un gran salto al multiplicarse por 9 con respecto al total de 1954, como puede verse en el Cuadro 1. En 1957, se superó por primera vez la barrera del millón de barriles anuales. Diez años después, en 1967, se sobrepasó los diez millones.

Cuadro 1

Volúmenes de Exportación de Petróleo
(Miles de Barriles)

Años	Volúmenes	Años	Volúmenes	Año	Volúmenes
-	-	1960	1.313.4	1980	-
-	-	1961	742.6	1981	-
1942	46.0	1962	505.2	1982	-
1943	97.6	1963	746.1	1983	1039.1
1944	86.3	1964	311.1	1984	310.0
1945	144.6	1965	266.0	1985	-
1946	111.8	1966	1.873.5	1986	270.0
1947	104.3	1967	10.521.0	1987	5.5
1948	99.3	1968	10.702.7	1988	-
1949	68.9	1969	11.243.0	1989	-
1950	55.4	1970	4.662.0	1990	-
1951	83.7	1971	8.447.0	1991	368.0
1952	63.6	1972	10.944.0	1992	125.6
1953	66.8	1973	11.844.1	1993	467.1
1954	56.6	1974	10.798.8	1994	499.7
1955	476.1	1975	8.282.6		
1956	538.2	1976	8.066.0		
1957	1.026.2	1977	4.489.4		
1958	1.202.3	1978	2.682.8		
1959	948.2	1979	182.2		

Fuente: YPFB, Estadística Petrolera en Bolivia 1923-1994

¹ Mariaca, Enrique: "El gas, piedra de toque de la política petrolera nacional" Revista ESPARTACO, N°5, 1963.

² Y.P.F.B.: Estadística Petrolera en Bolivia.

En 1974, comenzó la declinación de las exportaciones de petróleo y paralelamente ascendieron las cifras del gas, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Valores de Exportación de Hidrocarburos
(En millones de \$us)

Años	Petróleo	Gas natural	Derivados	Totales
1960	4.1	-	0.2	4.3
1961	2.2	-	0.3	2.5
1962	1.4	0.1	0.1	1.6
1963	2.2	0.2	-	2.4
1964	0.8	0.1	-	0.9
1965	0.7	0.1	-	0.8
1966	3.9	0.1	-	4.0
1967	23.3	0.1	-	23.4
1968	24.3	-	-	24.3
1969	22.6	-	-	22.6
1970	13.2	-	-	13.2
1971	23.9	-	-	23.9
1972	31.7	9.8	-	41.5
1973	48.9	18.1	-	67.0
1974	163.9	29.2	0.1	193.2
1975	111.4	42.4	0.1	153.9
1976	112.6	54.9	-	167.5
1977	67.4	66.8	0.7	134.9
1978	42.3	78.5	1.5	122.3
1979	4.1	105.0	40.6	149.7
1980	-	220.9	24.2	245.1
1981	-	326.2	9.8	336.0
1982	-	381.6	16.8	398.4
1983	29.3	378.1	12.1	420.0
1984	8.4	375.7	4.8	388.9
1985	-	372.6	2.0	374.6
1986	3.3	328.7	0.5	332.5
1987	0.1	248.7	7.4	256.1
1988	-	215.9	4.0	219.9
1989	-	210.2	0.2	210.4
1990	-	225.3	1.6	226.9
1991	5.9	232.6	2.7	241.2
1992	1.5	122.8	0.9	125.3
1993	6.0	90.2	0.3	96.5
1994	6.4	90.6	-	97.2

Fuente: YPFB, Estadística Petrolera en Bolivia 1923-1994

A partir de 1980, desaparecen las exportaciones de petróleo y sólo en algunos años vuelven a registrarse, pero con cifras poco significativas. Su lugar fue ocupado definitivamente por el gas, que en algunas gestiones alcanzó la categoría de principal producto de exportación y fuente más importante en el abastecimiento de divisas.

En la historia hidrocarburífera de Bolivia, el papel del Estado constituye un factor decisivo, específicamente a través de la empresa fiscal del petróleo YPFB. El Estado, especialmente después de 1952, utilizó los excedentes de la minería para capitalizar YPFB, abriendo de ese modo una fuente sustitutiva para sustentar el desarrollo nacional. Los lineamientos estratégicos en la época del *nacionalismo revolucionario* le asignaron el rol de sector-clave con capacidad de consolidar un vigoroso proceso de acumulación de capital.

Era obvio que si se comandaba la economía boliviana con una clara visión de futuro, no debía repetirse la experiencia de la minería anterior a 1952, que se agotó sin crear bases sólidas para la industrialización del país. Los recursos naturales no renovables están condenados inexorablemente al agotamiento, más tarde o más temprano, según el ritmo de explotación. Por ello, un Estado previsor procura aprovechar los excedentes para crear una riqueza tangible renovable que permita el autosostenimiento del desarrollo en el largo plazo.

Sin embargo, políticas equivocadas condujeron a la dilapidación de esta riqueza, en contraposición al criterio de uso racional de los recursos provenientes de una fuente no renovable. En efecto, los pagos por las facturas del gas se destinan a financiar el gasto corriente (sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, etc.) y, lo que es peor, al servicio de la deuda externa. El caso paradigmático estuvo representado por el “borrón y cuenta nueva” acordado con la República Argentina, mediante el cual se compensaron deudas comerciales por ventas de gas, con dudosas deudas contratadas por regímenes dictatoriales que no sólo actuaron al margen de la legalidad sino también de la ética.

A pesar de ello -es decir, a pesar que no era el uso más racional-, el excedente hidrocarburífero servía como sostén fundamental para financiar el presupuesto público. Con todas sus insuficiencias e irracionalidades, los recursos tenían un destino de interés nacional, el presupuesto fiscal. La propiedad pública permitía disponer del excedente para financiar el déficit fiscal, aunque este fuera ocasionado por rubros tan poco provechosos como el servicio de la deuda externa.

Sostén de la estabilización

La aplicación de precios políticos (precios inferiores al costo) en el mercado interno constituía un ancla para frenar el alza más acelerada del nivel general de precios. Empero, esta política restringía la acumulación interna y limitaba severamente los programas de explora-

ción, indispensables para mantener a largo plazo una relación adecuada entre reservas y producción. La expansión empresarial de YPFB pudo ser mucho más rápida si, por ejemplo, se aplicaban por lo menos precios sociales (precios iguales al costo) en el mercado interno.

Estas restricciones no impidieron, sin embargo, que YPFB se convierta en la más importante empresa del país y ocupe un lugar entre las grandes empresas latinoamericanas. Según los datos oficiales,³ en 1985, llegó a administrar un monto de activos de \$us. 2.581.0 millones, con un patrimonio neto de \$us 1.249.0 millones. En esa época, la suma de los capitales declarados por las empresas privadas de mayores dimensiones (capitales superiores a un millón de dólares) difícilmente superaba los mil millones de dólares; es decir, no igualaba al patrimonio de YPFB.⁴

Cuadro 3

Balances Anuales de YPFB

Años	Activos	Pasivos	Patrimonio
1970	95.1	47.3	47.8
1971	193.0	142.6	50.4
1972	178.5	137.2	41.3
1973	204.8	143.4	61.4
1974	264.3	133.0	131.3
1975	337.0	173.1	163.9
1976	432.7	214.3	218.4
1977	679.5	327.6	351.9
1978	781.3	417.5	363.8
1979	719.7	430.7	289.0
1980	748.7	373.3	375.4
1981	871.1	367.4	503.7
1982	2041.4	1247.5	793.9
1983	1370.5	845.4	525.1
1984	2055.8	1498.3	557.5
1985	2581.0	1332.0	1249.5
1986	1099.6	405.0	694.6
1987	1325.1	556.5	768.6
1888	1394.2	450.5	943.7
1889	1382.8	374.3	1008.5
1990	1413.2	467.4	945.8
1991	1449.3	487.9	961.4
1992	1659.8	556.0	1103.8
1993	1616.7	563.6	1053.1
1994	1364.0	624.6	739.4

Fuente: YPFB, Estadística Petrolera en Bolivia 1923-1994

³ Estadística Petrolera en Bolivia 1923-1994, YPFB.

⁴ Estas estimaciones se hicieron en *Nueva Economía*.

La eliminación de los precios políticos y la fijación del precio interno relacionado a los precios internacionales, dispuestas por el D.S. 21060, de 29 de agosto de 1985, permitió formar un colchón financiero que hizo posible financiar la estabilización monetaria. El precio de la gasolina, por ejemplo, se multiplicó por 10 (elevándose de \$ 50.000 a \$b 500.000 el litro), lo que posibilitó contar con recursos captados del público, para financiar el déficit fiscal evitando recurrir a la emisión inorgánica por el Banco Central de Bolivia.

El verdadero factor estabilizador de la economía fue, pues, el excedente hidrocarburífero. Pero el costo para la empresa fiscal del petróleo fue exageradamente alto. Hubo una verdadera succión de sus recursos, lo que redujo sus activos y su patrimonio, paralizando muchas de sus actividades, sobre todo en la prospección. Así, el monto total de los activos cayó de \$us 2.581 millones en 1985, a sólo \$us 1.099.6 millones en 1986; es decir, en un año se redujo a sólo 42.6 %. Esto tenía que afectar al patrimonio neto, el que de un total de \$us 1.249 millones en 1985, cayó a \$us 694.6 millones, o sea al 55.6 %.

Cuadro 4

Balances de YPFB
(En millones de \$us)

Rubros	Años	
	1985	1986
Activo Disponible	296.3	79.0
Activo exigible	852.2	228.0
Otros act.ctes.	147.8	137.1
Activos fijos	1.284.5	655.5
Total Activo	2.580.9	1.099.6
Pasivo	1.331.7	405.0
Patrimonio	1.249.1	694.6

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de YPFB. Estadística Petrolera en Bolivia 1923-1994.

Los rubros más afectados de los activos fueron el activo disponible y el activo exigible. En el activo disponible, la caída fue de \$us 296.3 millones a sólo \$us 79.0 millones, entre 1985 y 1986. El activo exigible se redujo de \$us 852.2 millones a \$us 228.0 millones, demostrándose de este modo que el gobierno recurrió a los activos líquidos y las facturas por cobrar por las ventas de gas a la República Argentina, para financiar el programa de estabilización definido en el D.S 21060. Si bien es evidente que también disminuyeron los pasivos, el impacto ya anotado sobre el patrimonio neto fue desastroso.

Desde que se puso en práctica la llamada Nueva Política Económica, se consolidó el papel de YPFB como sosten del presupuesto público, esencialmente del gasto corriente. Las transferencias de recursos llegaron a montos que no se habían registrado en la historia. Los datos publicados por YPFB permiten la comparación entre los ingresos del TGN provenientes del petróleo y los correspondientes a otras fuentes, comprobándose su elevada dependencia respecto a los aportes de YPFB.

Cuadro 5

Aportes del petróleo a los ingresos fiscales corrientes
(En millones de \$us)

Años	Aportes del petróleo	Total ingresos fiscales	Porcentaje
1985	270,8	456,8	59,3%
1986	163,8	438,6	37,2%
1987	245,8	499,3	49,2%
1988	292,8	530,7	55,2%
1989	275,3	577,1	47,7%
1990	322,0	585,5	55,0%
1991	376,0	774,2	48,6%
1992	335,8	885,3	37,9%
1993	403,5	902,9	44,6%
1994	334,5	800,5	41,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de YPFB Estadística Petrolera en Bolivia 1923-1994.

En los diez años considerados en el cuadro, la suma total de los aportes por petróleo fue de \$us 3.019,8, que representa el 46,7 % de los ingresos fiscales del período, suma realmente significativa que financió la estabilización monetaria y el desenvolvimiento de las finanzas públicas. Por otra parte, es de recordar que se impuso a YPFB la obligación de entregar el 65 por ciento de sus ingresos al Tesoro General de la Nación, debiendo con el 35 por ciento restante cubrir las regalías del 11 por ciento a las regiones productoras y financiar sus costos operativos e inversiones. Es indudable que esto se hizo a costa del debilitamiento de la empresa fiscal, especialmente en la reducción de sus programas de expansión. Debido a ello, los trabajos de prospección geológica y geofísica no pudieron mantener sus ritmos anteriores, por falta de asignación de fondos para solventarlos.

Pese a esta situación adversa, YPFB informaba, a fines de 1994, que las reservas probadas y probables alcanzaban a 251.3 millones de barriles, lo que permitía establecer una relación

reservas-producción de 13.7 años de duración, suponiendo el mismo ritmo de producción anual. En el caso del gas natural, las reservas probadas y probables se cuantificaron en 6.3 trillones de pies cúbicos, permitiendo una relación reservas-producción de gas natural de 23.8 años, asumiendo que no se descubrieran nuevas reservas de hidrocarburos gaseosos.

Las reservas: botín codiciado

El acervo más importante de YPFB y del país estaba representado por las reservas hidrocarbúferas. La lucha por el petróleo ha sido siempre la lucha por el control de las reservas. Este ha sido el afán permanente que guió a las empresas transnacionales en su acción de conquista y también el objetivo central de la defensa que desplegaron los países en procura de conservar su soberanía sobre los recursos energéticos.

Las reservas adquieren mayor significación que la planta y equipo, debido a que éstos pueden reponerse a través de la inversión. Justamente, la inversión de reposición tiene por objeto mantener las instalaciones, pero no sólo se concreta a cubrir el desgaste sino también al perfeccionamiento tecnológico, aunque la principal función en este campo corresponde a la inversión nueva que se destina a ampliar instalaciones e introducir mejoras tecnológicas.

De acuerdo con las previsiones constitucionales (Art.139 de la CPE) *“los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación y transporte de los hidrocarburos y sus derivados corresponden al Estado.”*

Sin embargo, esta previsión puede ser burlada ya que el mismo artículo faculta al Estado a ejercer sus derechos *“mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas o de operación conjunta, o a personas privadas, conforme a Ley”*. En realidad, el verdadero propietario resulta ser el que lo extrae, transporta, comercializa y se queda con el producto de la venta. El dueño, finalmente, es el que disfruta de los beneficios y no el que teóricamente aparece como tal en la letra muerta de la Carta Magna. Por ello, en última instancia, la pugna es por las reservas.

En el viejo Código del Petróleo aprobado en 1955 y conocido como Código Davenport en homenaje al experto norteamericano que lo redactó en inglés, se incluyó un artículo sobre el “Factor Agotamiento” que permitía a las empresas concesionarias incorporar dentro de los elementos del costo un porcentaje por el agotamiento de las reservas, lo que obviamente beneficiaba a las concesionarias. Esta disposición partía del supuesto que las reservas eran propiedad de las empresas y no del Estado boliviano. Esta situación sólo pudo ser corregida con la derogatoria del Código Davenport y la nacionalización del petróleo.

La Constitución Política del Estado de 1967, para evitar que otros legisladores pretendieran de nuevo favorecer a las empresas, dispuso que los hidrocarburos forman parte inalienable e imprescriptible de la propiedad del Estado. Además, expresa la convicción profunda que el pueblo boliviano tiene respecto a la riqueza hidrocarburífera: “*el petróleo es de los bolivianos*”. Las reservas hidrocarburíferas, como los recursos naturales en general y el propio territorio son considerados parte inseparable de la soberanía nacional. Por esta razón, el tema del petróleo es uno de los que toca las fibras de mayor sensibilidad en la ciudadanía.

En una conferencia que Mauricio González, Presidente de YPFB, dictó en Santa Cruz de la Sierra, el 22 de agosto de 1994, en la época que el gobierno buscaba persuadir a los dirigentes petroleros sobre las ventajas de la capitalización de YPFB, él señalaba que el país tenía una reserva de petróleo de 250 millones en barriles y presentó el siguiente cuadro de reservas de gas natural:

<u>Reservas</u>	<u>MMPC</u>
Probadas	4,44
Probables	2,06
Posibles	<u>4,07</u>
	10,57

Se destacó en esa oportunidad que una valuación conservadora de dichas reservas mostraba cifras de varios miles de millones de dólares que conformaban la riqueza más importante del pueblo boliviano. Es de apuntar que estas reservas habían sido descubiertas utilizando las técnicas disponibles por YPFB, que no eran las más avanzadas, y en una época de grandes restricciones en la asignación de recursos para la prospección. En muchos casos, como San Alberto, apenas se había tocado el reservorio natural.

En la actualidad (mediados del año 2000), los datos publicados señalan que “*las reservas de gas aumentaron de 27 a 32.2 trillones pies cúbicos y las reservas de petróleo pasaron de 240 a 690 millones de barriles*” (PRESENCIA, mayo 2000). Las estimaciones sobre el valor de estas reservas mencionan una cifra superior a 69.000 millones de dólares. Este valor duplica al del capital de Bolivia y representa alrededor de nueve veces el Producto Interno Bruto. Es de anotar que estas reservas de gas incrementadas y certificadas en 32.2 trillones de p3, son en su mayor parte consecuencia de trabajos de prospección efectuados en el pasado por YPFB.

La diferencia fundamental y la característica sustantiva de la situación actual radica en que esas reservas ya no pertenecen a Bolivia. Las medidas aplicadas dentro del modelo neoliberal de política económica condujeron a que el patrimonio hidrocarburífero, formalmente inalienable, pertenezca ahora a empresas extranjeras, en cuyas manos está la posesión

efectiva (propiedad), administración y control. Las llamadas “reformas estructurales” hicieron que el pueblo boliviano dejara de ser propietario efectivo de tan valiosos recursos.

Efectos de las “reformas estructurales”

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) llegaron al país como parte de la política neoliberal. Fueron diseñados originalmente por funcionarios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a principios de la década de los ochenta, cuando en Inglaterra gobernaba la Sra. M. Thatcher y en Estados Unidos el señor R. Reagan. A partir de esa época fueron transmitidos a los países de Asia, África y América Latina como recetarios para el llamado “*cambio estructural necesario para la estabilización y el crecimiento.*”

La privatización de las empresas públicas figura entre las principales reformas, con el propósito declarado de promover un crecimiento rápido en el flujo de inversiones extranjeras privadas directas (IED). Los resultados se tradujeron en un significativo acrecentamiento de las corrientes financieras hacia los países subdesarrollados, especialmente los de América Latina, bajo la modalidad de inversión extranjera directa, pero también como inversión de cartera con fines especulativos. Los altos niveles alcanzados por la IED en América Latina, durante la década de los 90 tienen que ver con dos factores: las perspectivas creadas por los procesos de integración económica en toda la región y, esencialmente, los procesos de privatización de las principales empresas públicas que se habían establecido en el período de auge del Estado desarrollista.

En Bolivia, la privatización se inició con el D.S. 21060, de 29 de agosto de 1985, aunque inicialmente sólo afectó a algunas empresas localizadas en los sectores de comercialización y transportes, tales como INSME, ENTA y otras. La ofensiva de los organismos internacionales y países exportadores de capital se acentuó a partir de 1990, aunque los gobernantes locales mostraron reticencias para incorporar en el proceso privatizador a las empresas estratégicas y sectores básicos generadores de los excedentes económicos. En efecto, el DS 22836, de 14 de junio de 1991, excluía de la privatización, de manera tácita, a YPFB, COMIBOL, ENDE, ENFE, ENTEL, AADAA, AASANA, ECOBOL, EMV, SEMAPA, SAMAPA y las empresas dependientes de COFADENA, al someterlas a un sistema de suscripción de “Contratos de Rendimiento”, otorgando a esas empresas públicas una mayor autonomía operativa pero obligándolas al cumplimiento de metas que debían reflejarse en la mejora de su rendimiento.

Esta política no fue satisfactoria para los organismos internacionales, los que acentuaron la presión para que la totalidad de las empresas públicas se privatice. En esta línea, el Banco Mundial presentó un informe que fue leído en el Parlamento y publicado por el periódico HOY, del 13 de diciembre de 1991, en el que considera imprescindible privatizar las 159 empresas estatales que conformaban el sector público empresarial. Entre esas empresas el BM

incluía de manera preferente a YPFB, COMIBOL, ENTEL, ENDE, ENFE, LAB y todas las que se consideraban empresas estratégicas del Estado. Esta sería la línea que finalmente se impondría por encima de las decisiones gubernamentales y de la voluntad del pueblo boliviano.

Las reformas fueron impuestas a pesar de los enormes costos fiscales, económicos, sociales y nacionales que representarían. Desde sus inicios, se tuvo una idea concreta sobre los costos que soportaría el pueblo boliviano; sin embargo, se pretendía justificarlos a partir de los beneficios futuros que aparejarían tales reformas. Una estimación inicial presentaba las siguientes cifras:

Cuadro 6

Costo previsto de las reformas estructurales (1995 - 2002)

Reformas	Millones de \$us
Reforma educativa	489,4
Capitalización	270,1
Sistema de pensiones	220,9
Modernización del Estado	131,1
Participación popular	9,9
Costo total	1.121,4

Fuente: Tesis de Grado "LA INVERSION PÚBLICA: FACTOR DE DESARROLLO HUMANO", de Martha Gutiérrez de Toranzo, UMSA. 1998.

Pese a un costo tan elevado (\$us. 1.121.4 millones) y las deudas sobre los resultados, el Programa de Ajuste Estructural (PAE) fue aplicado por el gobierno del Sr. Gonzalo Sánchez de Lozada, con todo el rigor exigido por los organismos internacionales. Al final, los costos efectivos superaron ampliamente a los previstos, sin que los resultados en términos de crecimiento, empleo, incremento de ingresos y equilibrio fiscal se concretaran. Por el contrario, se redujeron los empleos formales, se agudizó la pobreza en sectores amplios de la población, el déficit fiscal aumentó (3.9 % del PIB), el crecimiento económico se redujo a una tasa de sólo 0.6 % y el ingreso per-cápita cayó en 1.5% en 1999. A comienzos del año 2000, el gobierno nacional estimó en \$us 1.756.0 millones el costo total de las reformas, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N°7

Costo fiscal de las reformas
(En millones de \$us)

Año	Costo aproximado	Porcentaje del PIB
1995	67,0	1,0 %
1996	109,0	1,5 %
1997	238,0	3,0 %
1998(p)	481,0	5,6 %
1999(e)	426,0	5,0 %
2000(pr)	435,0	5,0 %
Total	1.756,0	

(p) provisional

(e) estimado

(pr) proyectado

Fuente: Memorando de Políticas Económicas y Financieras, gobierno de Bolivia, enero 2000, citado por Econoticias, LA RAZON, 24 de febrero de 2000.

Entre las reformas más costosas están la Reforma del Sistema de Pensiones y la Capitalización, cuyos montos acumulados entre 1997 y 2000 llegan a \$us 1.145 millones, de los cuales \$us 808 millones corresponden a Pensiones y \$us 337 millones, a la capitalización. Como porcentajes del PIB, ambas reformas, según el informe gubernamental, representan lo siguiente:

Cuadro 8

Costo de las reformas
(En porcentajes del PIB)

Año	Reforma de Pensiones	Capitalización
1997	1,3	0,7
1998(P)	2,8	1,1
1999(e)	2,7	1,1
2000(pr)	2,7	1,1

(p)=provisional (e)=estimado (pr)=proyectado

Fuente: "Memorandos de Políticas Económicas y Financieras", gobierno de Bolivia, enero 2000. Citado por Economistas, LA RAZON, 24 de febrero de 2000.

Si se tiene en cuenta que el déficit fiscal como porcentaje del PIB se sitúa alrededor del 3.9%, se concluye que la causa fundamental del mismo estuvo en estas dos reformas que, sumadas, alcanzan el 3.8%. En su conjunto, como puede verse en el cuadro 7, las reformas representan el 5% del PIB, lo que quiere decir que si los gobiernos de Bolivia hubieran actuado soberanamente y de acuerdo con los intereses del país –sin someterse a las imposiciones externas– hubieran cerrado sus cuentas fiscales con un superávit superior al 1% del PIB.

En resumidas cuentas, la política neoliberal no sólo ocasionó que el país ceda la propiedad, administración y control de los sectores básicos y empresas estratégicas a los intereses transnacionales sino que, además, tuvo que soportar un costo que es superior a los beneficios esperados con la capitalización de las empresas públicas.

La capitalización de las empresas estratégicas

Es innegable que la capitalización constituye una modalidad especial de privatización. Aunque los gobernantes capitalizadores se esforzaron por mostrar diferencias con los métodos de privatización utilizados por el gobierno predecesor, de Jaime Paz Zamora, es de reiterar que ese era un empeño exclusivamente orientado a manipular las expectativas de la opinión pública sobre el verdadero significado de la capitalización. Obviamente, era un esfuerzo encaminado a encubrir las intenciones de fondo con respecto a la propiedad, la administración y el control de las empresas estratégicas. Por ello, una vez que el proceso concluyó, sus autores, extranjeros y nacionales, dejaron de lado el eufemismo para poner en claro que en esencia se puso en práctica una modalidad peculiar de privatización.

Si bien la Ley 1544, de 21 de marzo de 1994, dispuso que el valor básico para la capitalización sería el patrimonio neto o valor en libros, en la práctica se utilizaron procedimientos encaminados a minimizar dicho valor para ofrecer condiciones más atractivas a los inversionistas y garantizar el éxito de las operaciones capitalizadoras, éxito que tendría connotaciones políticas trascendentales para el gobierno de turno. Dichos procedimientos consistieron en dividir los activos de las empresas públicas, asignando a las fracciones una parte del valor en libros. Esta operación fue denominada “*de adecuación de los valores de los activos y pasivos integrantes de los estados financieros*”.

Las dificultades técnicas para dividir el patrimonio neto y asignarlo a cada fracción en la proporción exacta son, en la mayoría de los casos, insuperables. El patrimonio neto se refiere a la empresa como un todo y es, por lo general, indivisible. Cualquier método que se utilice para su fraccionamiento tiene un alto contenido de arbitrariedad. Es decir, puede sobredimensionar la alcuota asignada a ciertas partes del activo y minimizar las de otras, de acuerdo con los propósitos u objetivos de política.

Esto es exactamente lo que ocurrió en el proceso de capitalización en Bolivia. Desde la primera experiencia verificada con ENDE, se hizo evidente la intencionalidad de infravalorar las empresas a capitalizarse. El patrimonio neto de dicha empresa era de \$us 401,64 millones, pero en la división del patrimonio, el gobierno asignó a las centrales generadoras de energía (Corani, Huaracachi y Valle Hermoso) un valor de sólo \$us 99,06 millones y a ENDE Residual (líneas de transmisión, sistemas aislados de Tarija, Villamontes, Yacuiba, Cobija y Trinidad, instalaciones de despacho de carga y los costos por estudios de preinversión realizados en 1994) un valor de \$us 302,58, que representa el 75,3% del patrimonio total de la empresa. Es, pues, paradójico que el *residuo* tenga un valor tres veces superior que lo principal (la *crema* de la actividad hidroeléctrica). Lógicamente, el valor capitalizado tenía que superar ampliamente al que se asignó como valor en libros.

En el caso de YPFB ocurrió exactamente lo mismo, es decir, se procedió a la escisión de la entidad estatal. Para ello, se dividió el proceso en exploración, producción y transporte, distribuyendo el patrimonio neto entre dichas actividades. Según datos de balance, se asignó a las fases más costosas del proceso, que exigen altos niveles de tecnología e inversión, un valor en libros de sólo \$us 384,0 millones, mientras al resto o residuo se imputó un valor superior al 50% del valor en libros. De esta forma, YPFB Residual quedó a cargo de la parte menos rentable de las operaciones hidrocarburíferas (refinación y servicios conexos), haciéndose cargo al mismo tiempo de la mayoría de la planta de obreros y empleados.

En estas condiciones, las empresas interesadas en la capitalización podían presentar ofertas muy superiores "al valor en libros", que fue intencionalmente minimizado para dar a la operación capitalizadora la apariencia de un notable éxito y un gran beneficio para el pueblo boliviano. En efecto, los resultados mostraron que el monto capitalizado superó en 224% al valor en libros, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 9

Capitalización de YPFB

Unidad	Monto capitalizado (Millones de \$us)	% sobre valor en libros
Petrolera Chaco (A)	306,7	204
Petrolera Andina (B)	264,8	197
Transportadora Boliviana	263,5	271
Total	835,0	224

Fuente: Ministerio de Capitalización

Las operaciones de exploración y producción fueron fusionadas para asegurar una alta rentabilidad para las empresas. Las unidades Petrolera Chaco (A) y Petrolera Andina (B) tienen a su cargo actividades de exploración y producción de hidrocarburos (gas y petróleo) y la Transportadora Boliviana cubre el transporte por ductos. Estas actividades constituyen lo esencial y, como ya se apuntó, fueron valuadas en sólo \$us 384 millones, por lo cual los socios estratégicos pudieron ofrecer un aporte de \$us 835 millones, o sea un 224% superior al valor en libros. Pero no se trata de un éxito sino de una situación calculada para crear en la opinión pública la falsa impresión que el país salió ganando porque las capitalizadoras ofrecieron *“mucho más de lo que realmente valen”*.

Cuadro 10

Los recursos de la capitalización

Empresas	Millones de \$us
ENDE	139,8
ENFE	39,0
ENTEL	610,0
LAB	47,5
YPFB	834,8
Total	1671,1

Fuente: Ministerio de Capitalización.

Al comparar los recursos totales que se han comprometido con la capitalización y los costos fiscales (Cuadro 7) que las reformas representaron para el país (cuyas cifras son de \$us 1756 millones de costo y \$us 1.671,1 millones de recursos comprometidos) se concluye que en estos términos los resultados de la política neoliberal fueron negativos.

Pero no son sólo los costos económicos cuantificados hasta ahora los que deben tenerse en la evaluación final de la capitalización y las demás reformas estructurales. Este es apenas un indicador. Las consecuencias finales se dejarán sentir durante un período muy largo, que cubrirá más de una generación. Basta destacar que la capitalización de las empresas estratégicas, especialmente la de YPFB, ha sido calificada como uno de los hechos más negativos del siglo XX, junto con el Tratado de 1904, suscrito con Chile, que determinó la pérdida de la salida soberana al Océano Pacífico. Esto significa que los costos totales no se circunscriben a lo económico sino tienen profundas incidencias sociales y nacionales.

Los contratos de capitalización

El proceso de capitalización fue dirigido por un Ministro sin cartera, encargado de suscribir los contratos con los socios estratégicos. Aquí se planteó una primera situación irregular

por cuanto ejecutó funciones que corresponden a otros ministerios, como los de Hacienda y Desarrollo Económico. En el Informe presentado por Fernando Gutiérrez & Asociados, se señala específicamente:

“Esta irregular atribución de funciones a favor del Ministerio Sin Cartera Responsable de Capitalización, podía haber viciado de nulidad todos los actos de la capitalización. Sin embargo, las posteriores normas emitidas por órganos de superior jerarquía, como son los decretos supremos dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros que dispusieron la adjudicación de la licitación a favor del socio estratégico y la capitalización de las sociedades de economía mixta, han convalidado la legalidad del proceso de capitalización y al propio tiempo han saneado los actos administrativos viciados o defectuosos, quedando los mismos plenamente ajustados a derecho” Fernando Gutiérrez & Asociados.

Esta es una interpretación sobre la convalidación de la legalidad de hechos irregulares, pero el cuestionamiento sustantivo sobre el hecho irregular original subsiste.

Sin embargo, el mismo Informe de Gutiérrez Asociados, al analizar la Cláusula Séptima del Contrato, referente al “Plan de Inversión del Monto de suscripción”, destaca la pérdida de facultades por parte del Estado boliviano para observar las modificaciones que pudieran introducirse. En efecto, según dicha cláusula *“será aprobado, actualizado o modificado por el Directorio de la Sociedad Capitalizada, por simple mayoría de votos”*. Además, dicho Plan de Inversión actualizado o modificado por el Directorio de la Sociedad será presentado a la Secretaría Nacional de Energía para fines informativos. Esto significa que el Estado, a través de sus organismos, sólo puede tomar conocimiento pero no observar o cuestionar las modificaciones que con total poder de decisión pueda asumir el Directorio.

El informe Gutiérrez destaca que las atribuciones *“otorgadas por Ley a la Superintendencia de Hidrocarburos se neutralizan y desnaturalizan con la facultad otorgada a las empresas capitalizadas de aprobar, actualizar o modificar sus Planes de Inversión por simple decisión de sus directivos”*. Señala, asimismo, que *“la facultad de vigilancia queda subordinada a las permanentes modificaciones de sus Planes de Inversión que pueden efectuar las empresas capitalizadas, desvirtuando de esa forma el objetivo concreto que le asignó la Ley a los entes fiscalizadores”* del sector petrolero. Indica también que esta facultad no fue incluida en los contratos con empresas capitalizadas en otros sectores económicos, como por ejemplo el eléctrico.

Otro aspecto contrario a los intereses del país, se refiere a las inversiones de capital, pues se establece que *“la sociedad podrá efectuar inversiones fuera de la República”*. Si esto se añade al poder otorgado a los directorios para aprobar, actualizar o modificar los planes de

inversión sin que el Estado pueda intervenir, se comprueba que la capitalización conducirá a fortalecer la acumulación de capital en otros países, a costa de los excedentes generados en la actividad petrolera boliviana. Esto podrá hacerse con pleno conocimiento de las autoridades nacionales pues la Cláusula 7.2.2 determina que “*La Secretaría Nacional de Energía guardará reserva sobre el contenido del Plan de Inversión*”. En suma, el Estado está obligado a guardar silencio.

En el Informe Gutiérrez, se reconoce explícitamente que esta situación tan adversa al país debe ser corregida. En sus recomendaciones dice:

“Se recomienda la renegociación del Contrato de Suscripción de Acciones (Cláusulas Tercera y Séptima), eliminando la posibilidad de la actualización o modificación de los Planes de Inversión anual y limitando la permisión de inversiones de las empresas capitalizadas en el extranjero” (Informe Gutiérrez & Asociados)

Hay muchas otras observaciones que se pueden hacer a los contratos, pero éstas son suficientes para demostrar que no se ha precautelado el interés nacional en la suscripción de los mismos. El Estado otorga excesivas facultades a las empresas capitalizadas y restringe y contradice las atribuciones de las propias instituciones oficiales encargadas de la supervisión, fiscalización, regulación y control sobre las inversiones comprometidas y el manejo de las empresas.

La pérdida de impuestos

Las ventajas otorgadas a las empresas capitalizadoras no se circunscriben únicamente a las obtenidas en los contratos o la entrega de las actividades de exploración, producción y transporte. La Ley de Hidrocarburos es la primera fuente de incentivos y estímulos y creó las condiciones, junto a la Ley de Capitalización, para que el proceso se ejecute. Uno de los mayores alicientes otorgados a las empresas, pero que representa un enorme costo para el país consiste en la clasificación de los hidrocarburos, en *nuevos y existentes*, definiéndolos de la siguiente manera:

- a) Hidrocarburos existentes son los correspondientes a las reservas probadas de los reservorios que están en producción a la vigencia de la Ley y certificados al 30 de abril de 1996.
- b) Hidrocarburos nuevos son todos los que no están contenidos en la definición anterior.

De modo que, para la capitalización de YPFB, el gobierno procedió a la reclasificación de los campos petroleros actuales (en producción y con reservas probadas) pero con la circunstancia que debían cumplir el requisito de la certificación, que era imposible de cumplir a esa

fecha, pues la Ley de Hidrocarburos fue aprobada el 30 de abril de 1996. Por esta razón, casi todos fueron *incorporados en la categoría de hidrocarburos nuevos*.

El costo para el país radica en que los hidrocarburos existentes tributan el 50% y los nuevos sólo el 18%; es decir, existe una rebaja de 32%. Las pérdidas ocasionadas al TGN y al país recién se están cuantificando. A comienzos de este año 2000, se estimó que el TGN dejó de percibir \$us 25 millones, pero luego se actualizó el dato, estimando la pérdida en \$us 61 millones. Los cálculos más recientes indican que por la reclasificación de los nueve campos que se entregaron como nuevos, la pérdida total será de aproximadamente \$us 500 millones, en los próximos años.

El caso paradigmático es San Alberto. El 19 de octubre de 1990, el gobierno boliviano anunció que el pozo X-9 del campo San Alberto incrementaría las reservas de gas del país en 70%. El Ministro de entonces, Ángel Zanier, declaró que *“el descubrimiento cambiaba el panorama energético nacional”*. Pero, en 1996, San Alberto fue catalogado como campo con hidrocarburos nuevos; luego se decretó la concesión a PETROBRAS (diez días antes que se inicie el régimen de licitaciones). Con la perforación del pozo X-10 se “descubren” reservas por 5 trillones de p3, que ahora tributarán como hidrocarburos nuevos. Esto muestra que el contrato con PETROBRAS fue, desde un principio, demasiado costoso para Bolivia.

Lo cierto es que si se hubiera mantenido la anterior legislación y no se introducía el concepto de “hidrocarburos nuevos”, con las reservas actuales, el país hubiera percibido varios miles de millones de dólares como tributos para el fisco, que hubieran servido como base sólida para el desarrollo nacional. Muchos de los aspectos de la legislación actual sobre hidrocarburos hacen recordar las trampas que los redactores del Código Davenport introdujeron en el régimen tributario y que ocasionaron graves daños económicos al país, mientras estuvo en vigencia.

Capitalización y rentabilidad

Uno de los argumentos utilizados para justificar la capitalización, se refiere a que con el cambio de propiedad y de administración la rentabilidad se incrementará. Se partía del supuesto que existe una relación concreta entre la rentabilidad y el régimen de propiedad. En este sentido, la propiedad pública sería incapaz de asegurar tasas significativas de rentabilidad, en tanto que la propiedad privada sí las garantiza. Este argumento olvida que los criterios de evaluación de las empresas públicas no se circunscriben a la rentabilidad comercial sino tienen en cuenta los objetivos generales que determinaron su creación. Estos pueden ser económicos, sociales, regionales o nacionales y en función de ellos se realiza la evaluación.

Pero, en el caso concreto de YPFB, los datos históricos muestran tasas significativas de rentabilidad en los años que precedieron a la capitalización, como puede verse en el siguiente cuadro en el que se calcula la rentabilidad del capital como relación entre las utilidades de cada gestión anual y el patrimonio.

Cuadro 11

Rentabilidad del capital de YPFB

Años	Rentabilidad del capital	En porcentaje
1985	0,31	31%
1986	0,33	33%
1987	0,26	26%
1988	0,22	22%
1989	0,20	20%
1990	0,21	21%
1991	0,30	30%
1992	0,24	24%
1993	0,20	20%
1994	0,14	14%

Fuente: YPFB. Estadística petrolera en Bolivia 1923-1994.

Las tasas son elevadas, como en general ocurre en la actividad petrolera. Como se aprecia en el cuadro, en la época más difícil (correspondiente al neoliberalismo) YPFB obtuvo tasas de rentabilidad superiores al 30% a pesar de las restricciones a que fue sometida, por la succión de sus recursos, la escasez de capital de operación, la falta de fondos para prospección y otras limitaciones.

Sin embargo, en el período post-capitalización, las tasas de rentabilidad se reducen drásticamente, como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 12

Rentabilidad de las empresas capitalizadas

	Empresa	Rentabilidad
	1997	1998
Petrolera Andina	1,92%	0,52%
Petrolera Chaco	- 4,92%	- 1,48%
Transredes	5,42%	4,77%
Rentabilidad promedio	1,03%	1,23%

Fuente: "¿Qué es la Capitalización?". Ximena Centellas, Marcia Morales, Manuel Morales, UPS. Editorial, 2000.

Por su parte, la Fundación Milenio, en su *Informe sobre la Economía Boliviana en 1999*, ratifica las bajas tasas de rentabilidad de las empresas capitalizadas en su conjunto. Dicha Fundación sostiene: “*El fondo de capitalización colectiva, compuesto por las acciones de las empresas capitalizadas (ENDE, ENTEL, LAB, ENFE e YPFB) habría generado en 1999 utilidades que se estiman en alrededor de \$us 40 millones, en comparación a más de \$us 44 millones en 1998*”. Al relacionar esta cifra de 40 millones con el monto capitalizado de \$us 1670 millones, se verifica una tasa de rentabilidad inferior al 2,5%, que es realmente baja.

En conclusión, la rentabilidad declarada por las empresas hidrocarburíferas que se capitalizaron muestra una pérdida de rentabilidad en relación con el período pre-capitalización.

Sin embargo, este aparente resultado puede haber sido planificado por las empresas capitalizadoras, es decir, puede no corresponder a la situación real que ellas atraviesan. Como se sabe, ellas recibieron actividades en explotación y no es lógico que por el sólo cambio de propiedad se presente una caída tan radical en las ganancias. En otras palabras, puede haberse ocultado intencionalmente las ganancias.

El comportamiento de las empresas transnacionales en cuanto a tasas y niveles de ganancia consiste en el prorrateo entre los países donde operan, de acuerdo a sus necesidades y políticas financieras. En realidad, los márgenes de rentabilidad son programados. Los mecanismos que utilizan se refieren al prorrateo de los gastos generales (*overhead*) y a la facturación intra-empresa. En el caso del *overhead*, ellas lo distribuyen entre los países donde operan, con el propósito de maximizar la tasa global de utilidades; incluso por este medio pueden provocar pérdidas en determinados países, según su conveniencia. En el caso de la facturación intra-empresa, el procedimiento consiste en la sobrefacturación por las subsidiarias o sucursales que proveen materiales, insumos, equipos y cualquier otro elemento. En conclusión, ellas pueden mostrar ganancias altas o bajas, incluso pérdidas, de acuerdo a los requerimientos de sus políticas globales.

Esta es una de las cuestiones centrales que ha sido planteada desde los inicios de la capitalización. Los analistas señalaron que una vez entregadas las fuentes de riqueza a las empresas extranjeras, no será posible conocer a ciencia cierta los verdaderos niveles de rentabilidad. En este argumento se sustentó el cuestionamiento al BONOSOL, pues carecía de financiamiento asegurado para el largo plazo. Los hechos demostraron que ni siquiera pudo ser financiado en su integridad en el primer año, por lo que el gobierno tuvo que recurrir al endeudamiento.

Conclusiones

Las conclusiones más generales de este análisis se refieren a que la capitalización de YPFB fue perjudicial para el país y que no existía ninguna razón valedera para que el gobier-

no la ejecute. Es decir, no existieron razones valederas, de carácter teórico o práctico, que justificaran la capitalización de YPFB. Al respecto, cabe recordar que el gobierno del señor Sánchez de Lozada utilizó tres argumentos para respaldar su insistencia en la capitalización de la más importante empresa boliviana:

1. *La eficiencia, medida en términos de rentabilidad comercial.* Se sostuvo que la eficiencia guarda una íntima relación con el régimen de propiedad, es decir, las empresas públicas son por naturaleza ineficientes y las empresas privadas son, también por naturaleza, eficientes. Las empresas públicas, se dijo, tienen rentabilidades negativas o muy bajas, mientras que en la empresa privada ocurre lo contrario.

Sin embargo, los hechos que aquí se han mostrado prueban que con la capitalización de YPFB las tasas de rentabilidad comercial cayeron dramáticamente, de modo que este primer argumento no es válido como sustento teórico ni práctico de la capitalización de YPFB.

2. *Las empresas públicas son la causa principal del déficit fiscal.* El gobierno de Sánchez de Lozada sostuvo con insistencia que las empresas públicas eran deficitarias y representaban una carga para el Estado. Se decía que en el balance consolidado de las transferencias desde y hacia el TGN, el sector público empresarial tenía un saldo en contra, pues eran mayores los recursos que recibían del TGN que lo que ellas aportaban.

Desde un principio, este argumento era falso. Los datos oficiales probaban que las empresas públicas proporcionaban el principal soporte a las finanzas del Estado. Como se ha visto, sólo YPFB aportaba con recursos que representaron el 46.7% promedio de los ingresos del TGN, entre 1985 y 1994. En consecuencia, éste tampoco era un argumento válido.

3. *YPFB carecía de recursos propios para prospección e inversión.* Este argumento es parcialmente válido, en razón de la fuerte exacción de recursos por el TGN. Como se destacó, el 65% de los ingresos de YPFB se destinaban al Tesoro Nacional, y del restante 35%, se deducía el 11% para las regiones petroleras. En estas circunstancias, era obvia la insuficiencia de los recursos propios para prospección e inversión.

Pero esta era una consecuencia de las políticas vigentes, es decir, de las decisiones conscientemente adoptadas para anquilosar la empresa y anularle sus capacidades de expansión. No se trataba de una incapacidad intrínseca para generar un proceso vigoroso de acumulación interna; era una situación arbitrariamente creada.

Sin embargo, a pesar de estas restricciones impuestas desde fuera de la empresa, ella pudo ejecutar programas de exploración que, como el caso de San Alberto, modificaron

sustantivamente el cuadro de las reservas hidrocarbúricas. Por lo demás, YPFB contaba con cierta capacidad técnica e instalaciones que le permitían mantener una relación reservas-producción dentro de parámetros que garantizaban una relativa seguridad en el abastecimiento energético, más allá del mediano plazo. De manera que este último argumento carecía de suficiente fuerza para justificar la enajenación de la más importante empresa boliviana.

Así pues, sin que nada lo justificara, el país perdió la propiedad, administración y control de la principal fuente generadora de los excedentes que podían servir de base para un proceso de acumulación capaz de asegurar un crecimiento auto-sostenido de la economía boliviana. Sus consecuencias negativas no sólo afectarán a la generación actual sino a las venideras, ya que se ha mutilado sus oportunidades para alcanzar un decoroso nivel de vida y de trabajo. La capitalización ha creado deudas en contra del porvenir.

Finalmente, al no sustentarse en criterios válidos, en lo teórico y lo práctico, la capitalización de YPFB constituyó una medida arbitrariamente impuesta en contra de los intereses nacionales. Reflejó, con toda nitidez, la ausencia de sentimientos patrióticos y la falta de lealtad con la nación. Sus consecuencias a largo plazo serán muy parecidas a las que acarreo la firma del Tratado de 1904, con Chile, que determinó la pérdida de la salida soberana al Océano Pacífico: contribuirán a la mediatización del desarrollo boliviano.