

**A cuatro meses del DS 28701:**

## **LA NACIONALIZACIÓN SE ENCUENTRA AMENAZADA**

Redacción Central

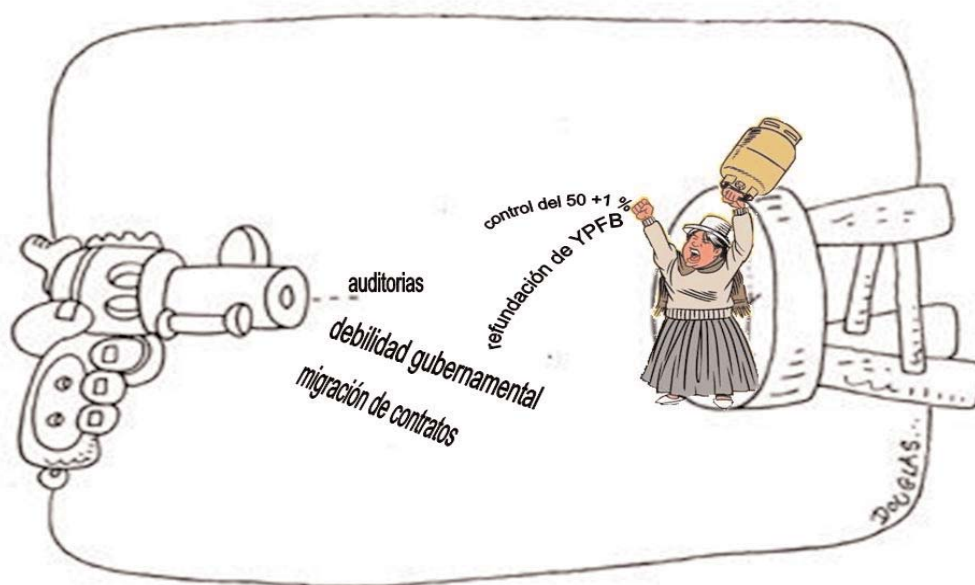
No es exagerado sostener que en la consecución de los objetivos del DS 28701 está en juego, más que el destino del gobierno, el futuro del país y, de su buena conclusión, depende que el decreto sea un hito más en esta lucha y no su remate. En efecto, el mismo está marcando el punto de inflexión del proceso, de su desenlace depende la profundización de la nacionalización o, por el contrario, su frustración. Las amenazas identificadas aquí tienen su raíz en la orientación que ha asumido el gobierno para nacionalizar, es decir, en el camino de la "negociación suave" y "menos conflictiva" con las transnacionales, olvidando que intereses antagónicamente contrapuestos no se pueden conciliar.

Los acontecimientos políticos más intensos sucedidos los últimos años en el país, han estado marcados a fuego por la lucha en pos de recuperar el control de los recursos naturales, principalmente de los hidrocarburos. Así se conformó un contexto político-social, donde no era de extrañar que cualquier conflicto, por pequeño e irrelevante que fuera, tendiera a fusionarse con la ola nacionalizadora, tanto que, en su momento, la lucha por la nacionalización se convirtiera en la razón de ser del país y de los distintos movimientos sociales. Esa determinación también imprimió su sello al proceso electoral de 2005 y, como no podía ser de otra manera, fijó el sino del gobierno salido de la disputa electoral.

Queriendo cumplir rápidamente con ese destino, el gobierno de Evo Morales emitió el Decreto Supremo 28701, fervorosamente impulsado y defendido como el de la "nacionalización inteligente" y la única forma correspondiente al siglo XXI. Aunque el mismo ha sido criticado porque no tiene el sentido que históricamente se daba al término, es decir, la expropiación total de la propiedad de las transnacionales, ni expresa el sentimiento de quienes salieron a las calles, que perfectamente entroncaba con dicho sentido, es menester reconocer que su emisión cambia sustancialmente el escenario político; ayer los movimientos sociales se

enfrentaban con el Estado y el gobierno de turno exigiendo la nacionalización, hoy es el Estado boliviano el que encabeza este proceso. En esa medida no es exagerado sostener que en la consecución de los objetivos del DS 28701 está en juego, más que el destino del gobierno, el futuro del país; al igual que, de su buena conclusión depende que el decreto sea un hito más en esta lucha y no su remate.

En otros términos, el decreto está marcando el punto de inflexión del proceso, su desenlace puede, por un lado, sentar las bases para profundizar la nacionalización, no sólo aumentando la participación del Estado en el negocio petrolero sino, y talvez más importante, en la recuperación de otros recursos naturales y otras empresas estratégicas para el desarrollo nacional; por otro lado, puede terminar truncando los esfuerzos y frustrando las ilusiones que todos los bolivianos



han puesto hasta ahora. En esta perspectiva el posible fracaso del DS 28701 amenaza todo lo que hasta hoy se ha construido y logrado.

### **Primera amenaza: El 51% es sólo un enunciado**

En el centro del decreto "Héroes del Chaco" está la cuestión de la propiedad del negocio hidrocarburífero, propugnada como la obtención de la mayoría accionaria, por parte del Estado, en Chaco S.A., Andina S.A., Transredes, Petrobras Bolivia Refinación

y Compañía Logística de Hidrocarburos Bolivia (CLHB). Para conseguirlo, hasta el momento, el gobierno ha renunciado a la expropiación o confiscación y, al parecer, ha optado por la compra de todas "las acciones necesarias" que le permitan obtener el 50% más una de las mismas. ¿A qué precio piensa adquirirlas? ¿Cuenta el Estado con los recursos necesarios para llevar adelante la transacción? ¿Están de acuerdo las empresas en ceder sólo una parte de sus acciones o prefieren desprenderse del total de sus derechos? ¿Qué tipo de posibilidades baraja el gobierno para efectivizar la obtención de las acciones? En fin, existen muchas interrogantes y a cuatro meses de la medida este es el asunto sobre el que menos información existe y, lo más grave, sobre el que menos avance hay; exceptuando la transferencia de las acciones del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), administradas por las AFP, a YPFB, que no alcanzan al 51%.

Sólo se conoce la posición oficial de PETROBRAS, su principal ejecutivo en Bolivia, claramente ha dicho que esa empresa está dispuesta a ceder su participación mayoritaria a cambio de que el Estado le permita mantener el control de la administración, caso contrario, vendería todo su paquete accionario. (Recuadro N° 1) Las otras transnacionales, aparte de una mención general sobre su intención de adecuarse al decreto, tampoco se han pronunciado y es muy probable que acomodándose al decreto y al marco jurídico existente, quieran ceder las acciones faltantes a precio de oro.

Es precisamente en el respeto irrestricto al marco jurídico que mantuvo, protegió y avaló la transferencia de nuestras empresas, que se encuentra la mayor traba al proceso. Es por eso que el objetivo de controlar toda la cadena productiva sigue siendo un enunciado, muy relevante por cierto, pues, lo enuncia un decreto, pero, más allá de ello y de las buenas intenciones, que como bien dice el refrán, conducen al infierno, no hay nada, en los hechos, esta parte del proceso se encuentra trabada. El camino elegido por el gobierno, tratando de evitar grandes conflictos con las transnacionales y con la cooperación internacional y avanzar en concertación con ellas, no esta exento de trabas y conlleva el peligro de un fracaso rotundo, pues, aunque implícitamente, avala el actuar ilegal e irregular surgido a partir de la capitalización.

No cabe aquí, sin caer en el terreno de la especulación, analizar los otros caminos por los cuales podría conducirse el proceso, lo evidente es que la ejecución del DS 28701 está en plena marcha. Aunque debe criticarse que las principales autoridades, responsables de dirigir el proceso, se han distraído mucho tiempo en la determinación de los precios de venta del gas, sin mencionar los contratos irregulares y otros aspectos, menos relevantes que la

tenencia de la propiedad efectiva del 51%. En el escenario actual, talvez no sería aconsejable comerse la torta de un sólo bocado, e ir logrando la mayoría accionaria empresa por empresa, comenzando por las más pequeñas y con las que menos intereses comunes se tiene, por ejemplo REPSOL YPF, y dejando para el final la negociación con PETROBRAS. Pero, lamentablemente, no tenemos la información necesaria para pronunciarnos sobre esta etapa del proceso.

## Segunda Amenaza: La difícil apropiación del excedente

El contar con la mayoría de las acciones o, incluso, con el 100% de una compañía estatal, siendo la cuestión de la propiedad sustancial, no necesaria y directamente significa que la apropiación, por parte de la nación, del excedente producido por la industria esté garantizado. Ésta apropiación depende del tipo de participaciones, regalías e impuestos que se establezcan, no sólo para una empresa mixta, como se tiene concebido que sea YPFB, sino también para empresas completamente estatales. Concretamente, aunque se logró el 51% para YPFB, ésta tendrá que explorar, explotar y comercializar en asociación con otras empresas, lo que obliga a definir la manera en que el Estado se apropiará del excedente y el grado de participación de sus socias.

En este terreno, a diferencia de lo estipulado en la Ley 3058, que contempla sólo el 18% por pago de regalías y el 32% por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos

(IDH), el decreto de nacionalización, crea una participación especial para YPFB, que en el caso de los campos que producen más de 100 millones de pies cúbicos por día (MMPCD) alcanza al 32% más, dejando entrever que ese porcentaje variará hacia abajo para campos con menor producción. La complicación aquí, radica en efectivizar la migración de los contratos, el decreto ampliando lo consignado en la Ley 3058 otorga 180 días más para realizarlo, sin embargo, al mismo tiempo encadena todo el proceso a la realización de las auditorías a cada uno de los campos, de esa manera, sostiene el gobierno, podrá calcularse una participación adecuada para YPFB.

Sólo tres meses después de emitido el DS 28701 es que se han logrado contratar a las empresas auditoras, lo que ha ocasionado un retraso evidente y amenaza con romper el plazo estipulado. Pero lo más grave no está en este retraso, sino en la manera en que se han concebido las auditorías, ¿Es qué será posible auditar a estas empresas que llevan 10 años de operaciones en sólo 60 días? ¿Las auditorías incluyen todos los aspectos que hacen a compañías de este tipo o se centra solamente en lo financiero,

**En el respeto irrestricto al marco jurídico que mantuvo, protegió y avaló la transferencia de nuestras empresas, se encuentra la mayor traba al proceso. Es por eso que el objetivo de controlar toda la cadena productiva sigue siendo un enunciado más allá de ello y de las buenas intenciones, que como bien dice el refrán, conducen al infierno, no hay nada**

talvez, en los aspectos administrativos y operativos? ¿En definitiva, qué es lo que se audita?

Ojala nos equivoquemos, pero pensamos, que así concebidas las auditorías, sus resultados no serán óptimos y muy probablemente contemos con informes estériles e inútiles. Este apresuramiento, en una cuestión tan significativa como la migración de los contratos, así como el plazo autoimpuesto para lograrlo, con seguridad, respondió a plazos políticos antes que a criterios técnicos. Así, irresponsable e innecesariamente, se pone en serio riesgo todo el proceso.

### Tercera amenaza: YPFB con las manos atadas

Efectivizar la propiedad mayoritaria del negocio y la apropiación del excedente, tiene su asidero fundamental en la creación de una empresa eficiente y eficaz, transparente y con control social, es

decir, en la refundación de YPFB. En efecto, a pesar de los problemas vislumbrados líneas arriba, el gobierno puede salir airoso de las duras negociaciones y conseguir la mayoría accionaria y mayor participación en el excedente, pero todos esos logros serían vanos si para ese entonces no se hubieran, por lo menos, los cimientos principales de una empresa con las características mencionadas. Una vez más, sin ánimo de exagerar, vencidos los primeros problemas que tiene que enfrentar el decreto, todo el proceso tiende a concentrarse en la capacidad de gestión de YPFB y en la capacidad de control que la sociedad pueda tener sobre la misma.

Lamentablemente la capitalización y el desmantelamiento de YPFB han reducido al mínimo, la capacidad de gestión estatal de los recursos hidrocarburíferos. No es que antes de la "extranjerización" YPFB fuera el prototipo de empresa, pero, al menos, sí podía controlar toda la cadena productiva. Hoy YPFB renace con las manos atadas debido al nuevo marco legal que se ha generado

## La administración delegada propuesta por PETROBRAS

La propuesta de PETROBRAS en sentido de ceder su mayoría en el paquete accionario, a cambio de mantener el control administrativo de la empresa, aparte de mostrar una profunda desconfianza en la capacidad de gestión del Estado boliviano y de la refundada YPFB está señalando que una empresa tan importante como la mencionada, que puede ser seguida por las otras, no está dispuesta a perder el control del negocio. Evidentemente, el control administrativo de una empresa brinda múltiples ventajas, desde el manejo de la contabilidad, la planilla de personal, las tasas de depreciación, la contratación de estudios y compra de maquinaria entre otros, hasta la determinación de prioridades en la inversión y expansión de los proyectos empresariales, cuya administración, como lo ha demostrado la nefasta experiencia de las transnacionales en el mundo entero, puede ser muy discrecional. Sin embargo, conceptualmente hablando, la propuesta no es buena ni mala en sí misma, depende del tipo de gobierno corporativo que se establezca para la administración delegada, es decir, depende de los objetivos que se propugnen y del establecimiento de los mecanismos idóneos para el mejor funcionamiento de la empresa y por supuesto, para que el Estado y la sociedad lleven adelante un control efectivo de la misma.

Ya en el terreno práctico, en el país no existe la capacidad de establecer los mecanismos necesarios para controlar y supervisar una administración al estilo que propone PETROBRAS. En esta materia sólo existe la experiencia de la superintendencia del sector, en años anteriores tan funcional a los intereses de las empresas y hoy tan venida a menos, que es imperioso sopesar y rescatar, pues, no importando cuan negativo halla sido el actuar de esta institución, siempre se puede aprender de lo hecho en la materia. Este es, prefiguramos, el Talón de Aquiles del Estado Boliviano, para embarcarse en un acuerdo como el que propone la petrolera brasilera.

Esa falta de institucionalidad, sin embargo, también interpela todo el proceso de nacionalización y a la intención de que YPFB controle y administre toda la cadena productiva de buenas a primeras. En estos momentos ni siquiera podemos hablar de mecanismos que garanticen una gestión eficiente y eficaz, simplemente no existen. Tomando en cuenta dichos antecedentes, no está demás pensar dos veces y seriamente lo propuesto por PETROBRAS.

implementado. La Ley 3058 concibió una administración regionalizada, en precisión, han dado en llamar algunos críticos de la medida. Además, como lo establece el DS 28421, tiene que repartir los recursos generados por ella, entre las regiones, municipios, universidades y fondos destinados al desarrollo indígena y la masificación del consumo de gas. Si a esto se suma que la Ley 3065 autoriza a las prefecturas a captar inversiones y establecer contratos por encima de una política nacional de hidrocarburos y de YPFB, no se puede concluir más que: la mayor amenaza al proceso y los motivos del posible fracaso del DS 28701 se encuentran aquí.

Situación agravada, porque al parecer, tampoco existe el propósito, por parte del gobierno, de generar los mecanismos necesarios para garantizar la participación social, en el control y supervisión de la empresa. (Recuadro N° 2) Recuérdese que la Ley 3058 reduce la participación social a nombrar un representante de los trabajadores en el directorio de la empresa, y más grave aún, el DS 28324 estipula que las regiones puedan nombrar ternas para escoger a cuatro de los diez directores de YPFB, sometiéndola más aún a la voluntad voluble e interesada de comités cívicos y prefecturas.

## Intereses antagónicamente contrapuestos no se pueden conciliar

En la raíz de las amenazas identificadas, sin duda, está la orientación que ha asumido el gobierno para nacionalizar, es decir, avanzar por el camino de la "negociación suave" y "menos conflictiva" con las transnacionales, desconociendo o, peor, olvidando que intereses antagónicamente contrapuestos no se pueden pactar. En última instancia, esta orientación es la que determinó la salida de Andrés Solíz Rada del gobierno.

Innegablemente, las petroleras no están dispuestas a perder el control monopólico del negocio, no sólo en Bolivia, sino en la región latinoamericana. No otra cosa significan las presiones internacionales, que con la ayuda de la diplomacia, realiza Repsol YPF; o la toma de posición de PETROBRAS negándose a perder el control de la administración o, aquella otra, remitida por escrito al anterior Viceministro de Hidrocarburos, donde señalan su intención de firmar Contratos de Producción Compartida, pero modificados, de tal manera, que no dañen sus intereses. Esta determinación de las transnacionales llega a tal punto, que ya en los prolegómenos de la Ley 3058, intervinieron directamente en la política interna nacional y, posteriormente, incluso en el campo

una empresa con descuartizada como

**El contar con la mayoría de las acciones o, incluso, con el 100% de una compañía estatal, siendo la cuestión de la propiedad sustancial, no necesaria y directamente significa que la apropiación, por parte de la nación, del excedente producido por la industria esté garantizado**

**La reducida capacidad de gestión estatal de los recursos hidrocarburíferos y la ausencia de los mecanismos idóneos para efectuar el control social, se constituyen en la mayor amenaza que enfrenta la nacionalización**

electoral. Para, actualmente, con el "módico" presupuesto de 500.000 dólares, rematar en una campaña publicitaria, encabezada por la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), con el fin de "informar" sobre los "beneficios" de la industria bajo su control.

Por su parte, con la solapada intención de no verse obligado a radicalizar su posición o ser cuestionado por el camino elegido y reincidiendo en la creencia de que es posible llegar a un acuerdo favorable con las transnacionales, el gobierno se ha negado a apoyarse en la única arma política que puede evitar que sea arrinconado por las empresas y la diplomacia internacional: la presión social.

Seguramente, por este motivo ha tratado de levantar los fantasmas de la conspiración "derechista" contra la nacionalización, no dudamos de que ésta existe, aunque debilitada, sin embargo, el análisis que hasta aquí hemos presentado nos reafirma que la mayor debilidad está en el sesgo conciliador que se ha infundido a la nacionalización y que los conspiradores más efectivos están en la incertidumbre y el apresuramiento político, en la falta de institucionalidad y en el manejo discrecional del proceso.

Lo gracioso es confirmar el parangón que tenemos con Macondo, el pueblito de **Cien Años de Soledad**, donde el párroco Nicanor Reyna, corroboraba que el mundo andaba al revés porque los conservadores, por definición ultra clericales, destruían la iglesia y los liberales, anticlericales a ultranza, se empeñaban en reconstruirla. Como la realidad siempre es más rica e increíble que la ficción, aquí en nuestro Macondo nacional, los "vendepatrias" han propuesto que el decreto sea elevado a rango de Ley, "para garantizar su ejecución" dicen ellos; en cambio los nacionalizadores, cada día, con más ahinco, traban el proceso. Sin embargo, siempre hay que tener cuidado con las ironías de la vida, ni duda cabe que los primeros tienen la intención de

entrabar la nacionalización introduciendo cambios sustanciales al proceso, el momento de convertirla en ley; en tanto que los segundos, se esfuerzan en aparecer más fraternales, que de costumbre, con las transnacionales.

Decía García Márquez, que todos los países latinoamericanos, a su modo, son iguales que el célebre pueblito, llenos de ironías, ojala, decimos nosotros, que a diferencia de lo acontecido en la novela, no estemos condenados a desaparecer. Pero, si de ironías se trata, la actitud testaruda de las transnacionales obliga a pensar seriamente en su expropiación, tan exigida por los movimientos sociales; aunque, esperar que el gobierno considere esta posibilidad parece entrar de lleno en los ámbitos de una novela, puede ser el único camino para evitar el sino trágico de Macondo.