

El desafío de construir un modelo viable

YPFB... ¿y ahora qué?

por Antonio Rodríguez-Carmona*

* Economista. Coordinador de la investigación *¿Responsabilidad corporativa o derechos sociales? Un análisis de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia*, La Paz, ACSUR y CEDIB, 2008

Mayo 2009

Edición boliviana de Le Monde Diplomatique

Destacados:

Las medidas tomadas por el Gobierno son útiles e inéditas, pero el reto es aún mayor.

Está en juego la construcción de un modelo viable de gestión pública. Y eso en un contexto adverso para países periféricos como Bolivia.

“Servir y no servirse del Estado”. La honradez y la renovación de la ética estatal constituyen, de hecho, el principal capital simbólico del MAS. Y su fuente de autoridad moral frente al resto de partidos y políticos tradicionales. Pero, además, el partido oficialista asumió otro reto en su gestión de gobierno: industrializar el gas. Por ese motivo, el estallido del caso Santos Ramírez ha perforado doblemente el proceso de cambio. No en vano, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es el pilar industrial y financiero sobre el que se construyen las actuales transformaciones en Bolivia. Y del que depende la mitad del Presupuesto General de la Nación. ¿Será el gobierno masista capaz de enderezar el rumbo?

A fines de enero de 2009, el estallido del escándalo protagonizado por Santos Ramírez, “número dos” del MAS y presidente de YPFB, hizo saltar todas las alarmas en el Palacio Quemado. Un misil explotó en la línea de flotación del buque insignia del proceso de cambio. En los siguientes días, las informaciones de la prensa fueron revelando la existencia de una vasta red de corrupción al interior de la petrolera nacionalizada, con ramificaciones en diferentes niveles. Desde la alta gerencia, se impulsó la contratación irregular de la empresa fantasma Catler-Uniservice para la construcción de una planta separadora de líquidos (por un importe de 86 millones de dólares), el cobro de comisiones ilegales, la constitución de SIPSA (engarrafadora privada rescatada con recursos públicos de YPFB), o la adquisición de vehículos y el alquiler de maquinaria con sobreprecio, entre otras irregularidades (1). Desde la gerencia comercial, se cobraban “diezmos” a los surtidores de gasolina, y la dirección de recursos humanos procedió a la contratación masiva de personal sin experiencia. Además, un grupo denominado MAS Petrol recaudaba “aportes” a trabajadores en

nombre del MAS, dinero que nunca ingresaba luego en la arcas de la dirección departamental del partido.

¿Más de lo mismo?

Quien pensara que el MAS iba a terminar, de la noche a la mañana, con la corrupción, pecó de optimismo. El vicepresidente García Linera insiste en afirmar que la corrupción constituye una tara del Estado colonial. Pero lo cierto es que anida en cualquier sociedad y en gobiernos de distinto signo político. El problema parece ser consustancial al poder. En Estados Unidos, prolifera en la relación, siempre opaca, de la industria militar con el Estado. En España, salpica a los ayuntamientos implicados en negocios inmobiliarios. En Brasil, adoptó la forma de tramas que manejan licitaciones de compras públicas. O del *mensalão*, la coima mensual que recibían los senadores por votar a favor de proyectos del ejecutivo.

El problema no es entonces la corrupción en sí misma, sino cómo los gobiernos se enfrentan a ella. ¿Con condescendencia?, ¿con determinación?... En este sentido, hay que reconocer al MAS una capacidad de reacción y limpieza que no tuvieron anteriores gobiernos en Bolivia. Santos Ramírez fue destituido a los pocos días de producirse el escándalo, junto a una amplia nómina de gerentes. El ex presidente de la nacionalizada fue finalmente confinado en el penal de San Pedro (y posteriormente expulsado del partido). Una imagen insólita en la política boliviana. Para unos, una muestra de ensañamiento público. Para otros, una señal en la buena dirección.

El gobierno ha tomado, además, otras medidas, como el control especial de los contratos públicos por encima de 500.000 dólares, la creación de unidades de transparencia en todos los ministerios, y la conversión en ministerio del anterior Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Al que se le han encomendado nuevas atribuciones, como la facultad de recuperar bienes para el Estado. “La ministra tiene un poder muy fuerte del Presidente para investigar cualquier sector del gobierno”, ha asegurado García Linera. “Es nuestra guillotina robesperiana” (2). A mediados de marzo de 2009, el nuevo ministerio tramitaba un total de 3.000 denuncias de corrupción. Con un equipo de sesenta personas y cinco oficinas regionales distribuidas por el país. Desde que estalló el caso Ramírez, el promedio ascendió a veinte denuncias diarias (3). ¿Son suficientes medios para tanto trabajo?

¿Fracaso de la “nacionalización”?

Más allá de sus implicancias políticas, la corrupción ha dejado al descubierto el drama de YPFB. Seis presidentes en el lapso de tres años, varios de los cuales abandonaron el cargo tras verse implicados en irregularidades administrativas. Tráfico de puestos de trabajo desde la propia dirección de recursos humanos. Contrataciones masivas de personal sin experiencia. Según ha denunciado el sindicato de YPFB, la nacionalizada aumentó exponencialmente su plantilla, al pasar de 40 a 1.557 trabajadores en tres años, con una clara asimetría entre el personal vinculado al área administrativa y el propiamente técnico (4). El propio presidente interventor Villegas ha reconocido que el poder en YPFB estaba fuertemente concentrado en la gerencia de planificación, las gerencias carecían de presupuestos operativos, existía un descontrol de información y, lo que es más grave, no había información contable (5).

La ineficiencia de la gestión de YPFB ofrece razones más que sobradas a los que piensan que debe ser el capital privado el que explote los recursos hidrocarbúricos del país. Y eso es lo que esperan también los adversarios y escépticos del proceso de cambio. “¿Ven? No son capaces. Han tenido la oportunidad, pero no saben gestionar”. El mismo argumento que se utilizó para enterrar el gobierno de la Unidad Democrática

Popular (UDP) en los años '80. Y el mismo también que ha esgrimido repetidas veces el ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso contra Lula con motivo de los escándalos de corrupción del PT.

Desde algunos sectores de la derecha, se suele utilizar la ineficiencia y corrupción para estigmatizar a la izquierda. Y a los enfoques estatistas de desarrollo. Sin embargo, la crisis financiera que se cierne actualmente sobre los escombros del neoliberalismo no permite confiar en la inversión privada trasnacional como “caballero blanco” del desarrollo. La falta de controles al movimiento internacional de capitales, así como la ausencia de instituciones globales de gobierno, generó la “financiarización” y posterior colapso de la economía. El predominio de la especulación “privada” terminó por hundir a la economía real. En este contexto, el cobro de primas millonarias por parte de altos ejecutivos de empresas en bancarrota no constituye sino la cara más grotesca de un sistema de globalización, sin control público, que no ha funcionado. ¿Dónde está entonces el camino?

¿Un lavado de cara?

Un mes y medio después del escándalo, el nuevo presidente Villegas anunció el recorte de la plantilla de YPFB hasta 960 personas. Para cumplir sus atribuciones, la empresa nacionalizada requiere un piso de 800 trabajadores y un techo de mil (5). El presidente ha presentado un plan de acciones inmediatas que incluye otras medidas, como la implantación de un sistema integral de contabilidad, la adopción de mecanismos transparentes de contratación de bienes y servicios, y la conformación de un equipo operativo de directivos para garantizar el abastecimiento del mercado interno. Así como una nueva política de captación de personal, dirigida a despolitizar la institución. “YPFB tiene que estar a la altura de cualquier petrolera en el mundo –ha asegurado Villegas– y, para tal efecto, no es una fuente de empleo” (5).

A fines de marzo de 2009, el diario gubernamental Cambio anunció la celebración de un taller de reestructuración de YPFB, con el apoyo de la cooperación noruega, canadiense y holandesa, así como del BID y el BM (6). La nueva etapa arrancaría con la realización de un diagnóstico integral de la petrolera, su rediseño orgánico y un plan de desarrollo empresarial para diez años. Para ello, Villegas ha conformado un equipo de 25 profesionales y ha anunciado la contratación de una consultoría internacional para agilizar el proceso: “Todavía hay esperanzas de la población en la nacionalización” (5). La oposición ha tachado estos planes de mero cambio de imagen.

Control social... ¿desde dónde?

Las medidas tomadas por el gobierno son tan útiles y necesarias como inéditas, pero el reto parece de mayor alcance. A la reciente eliminación de las superintendencias sectoriales –consideradas parte del armado neoliberal de los 90– le debería seguir la creación de instancias de fiscalización más eficientes. El desafío pasa necesariamente por redoblar el control social de YPFB. “Vigilancia social permanente”, ha enfatizado García Linera (3). Hasta ahí todos de acuerdo, ¿pero cuáles son las organizaciones más legitimadas y preparadas para realizar esa tarea? ¿Los movimientos sociales? ¿Los centros de investigación? ¿Las ONG? ¿La llamada “sociedad civil”?

La pregunta no es baladí. El gobierno masista ha dado lugar a un modelo de políticas públicas como acción colectiva, basado en la participación activa de los movimientos sociales. Así ha operado para las grandes decisiones del Estado como la nacionalización de los hidrocarburos, la reforma agraria, el reparto del IDH o el referéndum constitucional. De algún modo, las organizaciones sociales conquistaron la primera parte de la “agenda de octubre”: nacionalización del gas y Asamblea

Constituyente. Pero no supieron (o no fueron capaces) de exigir la segunda parte con igual grado de eficacia: la “industrialización” del gas.

Los límites de la “transparencia”

El vacío ha sido ocupado por ONG y centros de investigación, financiados por la cooperación internacional. A diferencia de la política de tierras, en la que organizaciones de base y ONG han caminado de la mano articulando sus visiones de incidencia política, en el sector de hidrocarburos prevaleció un enfoque de transparencia de corte ciudadano (7). Erigidas en actores estratégicos de la sociedad civil, las ONG han puesto el acento en el acceso a información de calidad, por medio de la publicación de informes y boletines de análisis. Han impulsado, por ejemplo, estudios sobre el uso de la renta petrolera en las prefecturas y han debatido experiencias de transparencia en talleres y foros de la sociedad civil (8).

Un ejemplo de este marco de trabajo es la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), una propuesta del Banco Mundial que presume la disposición de las transnacionales a compartir *voluntariamente* información sobre sus operaciones en los países pobres. Otra estrategia de incidencia impulsada desde algunas ONG ha sido apelar al compromiso de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de las petroleras y vigilar su cumplimiento (9). Este tipo de enfoques han tenido, sin embargo, un eco limitado en la sociedad. ¿Han sido eficaces para fiscalizar las acciones de YPFB en los últimos tres años? ¿Se puede ejercer el control social desde agendas meramente informativas?

Frente a este “modelo ciudadano” de transparencia, las organizaciones sociales discuten en la actualidad sus propuestas de cara a la Ley de Control Social. La nueva Constitución reconoce, en su artículo 241, a la “sociedad civil organizada” como sujeto responsable del control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, incluyendo a las “empresas públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”. En la propuesta de la CSUTCB, se establece que el control debería ser ejercido por todas las organizaciones sociales que no perciban recursos públicos y cuenten con representación nacional y departamental. ¿Es adecuada esa atribución? ¿Dónde está el equilibrio entre las dimensiones políticas y técnicas del control?

Ciertamente, la transparencia se revela como una condición necesaria, aunque no suficiente, para fiscalizar la gestión pública. Sin información, es sencillamente imposible. Una visita a la página electrónica de la estatal petrolera (www.ypfb.gov.bo) da motivos para la preocupación. El grueso de la información se orienta a la política de nacionalización, con pestañas dedicadas a leyes, decretos, Renta Dignidad y Bono Juancito Pinto. Pero la información sobre la gestión de la empresa es escasa o se encuentra claramente desactualizada. La última memoria anual, colgada en la red, se corresponde a la gestión 2006. No hay informes sobre utilidades, presupuestos ni ejecución presupuestaria. ¿Está orientada la página en Internet a suministrar información o a hacer propaganda gubernamental?

El desafío de la gestión pública

Ciertamente, está en juego la construcción de un modelo viable de gestión pública, tanto en los ministerios como en las empresas nacionalizadas. Y eso en un contexto adverso para países periféricos como Bolivia. No hay que olvidar que el reflote de YPFB partió de una empresa residual, que apenas contaba con un puñado de oficinistas. Ni tampoco, que la rentabilidad empresarial del sector hidrocarburífero está relacionada con la consecución de economías de escala, el acceso a tecnología de

punta y la atracción de recursos humanos altamente cualificados. En todos esos ámbitos, YPFB es un enano en la corte del Rey Arturo.

Las debilidades de gestión obligaron al Ejecutivo, en noviembre de 2008, a promulgar un decreto que permitía contratar personal técnico con salarios superiores a 15.000 bolivianos para “atraer al Estado boliviano los mejores ingenieros y científicos del país y del continente”. Los técnicos de las petroleras transnacionales cobran hasta diez veces más. Se acusó al gobierno entonces de hacer una concesión al libre mercado. Pero el asunto tiene mucha más enjundia. ¿Cómo se concilia austeridad y competencia profesional en un contexto inevitablemente globalizado? ¿Cómo puede hacer YPFB para dotarse de capital y tecnología? ¿Con qué apoyos y alianzas? Y por último, ¿cómo se mide la “rentabilidad” de una empresa pública? Son cuestiones complejas que requieren un esfuerzo de creatividad. Le va en ello la vida al “proceso de cambio”.

El desafío es enorme. Mayúsculo. Pero... ¿es posible? Que se lo pregunten a los suecos cuando, en la década de los '60, miraban a los noruegos por encima del hombro. Cuando sus vecinos eran un país de pescadores sumido en la pobreza. Creada en 1971, la actual estatal *StatoilHydro* concitó el consenso de la sociedad noruega para explotar los ricos yacimientos de hidrocarburos del país. Y bien que lo hizo. La empresa es hoy modelo de gestión en el mundo. Da trabajo a 31.000 personas. Sus beneficios alcanzaron 43.300 millones de coronas noruegas en 2008 (alrededor de 6.300 millones de dólares) (10). La participación del capital extranjero en las fases de exploración fortaleció la industria petrolera nacional. Su mayor logro es el desarrollo de tecnología punta para la extracción submarina de petróleo... (11) ¿Por qué no busca YPFB una relación de cooperación privilegiada con este tipo de empresas?

Pero hay más. Los impuestos noruegos alcanzan el 78% del valor de la producción. Con su recaudación, el Estado constituyó desde 1990 el mayor fondo público de pensiones del mundo: 225.000 millones de dólares en 2005. El equivalente a 50.000 dólares *per cápita*. Además de garantizar las jubilaciones, el fondo opera también como estabilizador de la economía frente a las oscilaciones del precio del barril de petróleo y las crisis financieras internacionales... (12) ¿Rentismo o industrialización? ¿Rentismo o desarrollo? Las dos cosas, hermano. Las dos cosas.

1 Entre los delitos imputados al ex-presidente de YPFB, figuran los de asociación delictiva, contratos lesivos al Estado, incumplimiento de deberes, resoluciones contrarias a la ley y malversación de fondos.

2 Entrevista a Álvaro García Linera realizada por Amalia Pando en Radio Erbol, 9 marzo 2009.

3 Entrevista a Nardy Suxo, Ministra de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, realizada por Amalia Pando en Radio Erbol, 12 marzo 2009.

4 Entrevista a Ramiro Saavedra, Secretario General del Sindicato de Trabajadores Petroleros Fiscales Bolivianos de YPFB, realizada por Amalia Pando en Radio Erbol, 17 febrero 2009.

5 Entrevista a Carlos Villegas, Presidente Interventor de YPFB, realizada por Amalia Pando en Radio Erbol, 13 abril 2009.

6 Cambio, “Reestructuran YPFB para consolidar nacionalización”, *Cambio*, 20 marzo 2009

7 Un resumen del enfoque de transparencia se puede encontrar en Jorge Komadina, "¿Qué es una política de transparencia?", *Nueva Crónica*, nº 38 (3-16 abril 2009), pp. 8-10.

8 CEDLA, *La gestión de los hidrocarburos en las Prefecturas: Caso de Tarija*. La Paz, 2008. Y también: CEADDESC, Informe de transparencia presupuestaria: Prefectura de Cochabamba 2006-07. Cochabamba, 2008.

9 Intermón Oxfam (2007), *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas: Recomendaciones a Repsol YPF para la elaboración de una política y procedimiento de relación con los Pueblos Indígenas*. Madrid, Informe nº 8 (www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8358/270407_Estudio_Industria_extractiva_Pueblos_Indigenas.pdf).

10 StatoilHydro, *Financial Statements and Review: 4th quarter 2008*. Oslo, 2009 (<http://www.statoilhydro.com/en/InvestorCentre/QuarterlyResults/2008/Downloads/Finacial%20statements.pdf>)

11 Javier H. Estrada, *El modelo petrolero noruego y sus beneficios*. Analítica Energética S.C., México, 2006 (www.alternativaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf www.ecorportal.net/content/view/full/49765).

12 La operativa del fondo está expuesta en Carlos Jahnsen, *La política de hidrocarburos de Noruega: ¿un ejemplo para Bolivia?*, 2005 (www.ecorportal.net/content/view/full/49765).