

Velasco, S. (2015). El agotamiento del régimen fordista boliviano y la financiarización de YPFB. *Revista Lebret*, 7. Bucaramanga, Colombia: Universidad Santo Tomás, pp. 309 – 325. ISSN: 2145-5996.

El agotamiento del régimen fordista boliviano y la financiarización de YPFB*

Exhaustion of the Bolivian Fordist regime and financialization of YPFB

Susan Velasco Portillo

Resumen

La teoría de la regulación plantea el paso progresivo de un régimen de acumulación intensiva, orientado a la producción de bienes de consumo, a otro de tipo patrimonialista, que se caracteriza por la financiarización de la economía, en el que los títulos fungibles tienen un rol determinante en las relaciones entre los actores. Y uno de los mayores efectos de este nuevo modelo es el impacto directo sobre la gestión de las empresas. En este sentido, este artículo busca demostrar la plena vigencia de esta teoría, a través del estudio de caso de la economía boliviana y de la compañía petrolera estatal. La financiarización modificó la arquitectura organizacional de YPFB, propició la llegada de inversores institucionales y auspició la flexibilización laboral y el patrimonialismo individual de los trabajadores.

Palabras clave

Financiarización, teoría de la regulación, Bolivia, hidrocarburos.

Códigos de clasificación JEL: B52, D23, D52, G38

Abstract

The theory of regulation raises the gradual transition from a regime of intensive accumulation, oriented to the production of consumer goods, to another of patrimonialist nature, characterized by the financialization of the economy, where expendable securities have a decisive role in relations between actors. And one of the biggest effects of this new model is the direct impact on corporate governance. In this sense, this article seeks to demonstrate the full effect of this theory, through the case study of the Bolivian economy and the state oil company. Financialization changed the organizational architecture of YPFB, led to the arrival of institutional investors and sponsored labor flexibility and individual patrimonialism of workers.

Keywords

Financialization, regulation theory, Bolivia, hydrocarbons.

* El artículo es derivado del proyecto de investigación “Desarrollo y economía de los países andinos”, financiado con fondos de la beca doctoral de FLACSO Ecuador.

1 Investigadora de FLACSO Ecuador y docente en la Universidad de las Américas (UDLA). Correo electrónico: srvelasco@flacso.edu.ec

Introducción

Michel Aglietta y Robert Cobbaut (2003) analizan los regímenes de acumulación del capitalismo. Plantean en un sentido histórico que uno supera a otro como una evolución paulatina. Así, explican el paso de la era de crecimiento fordista hacia la financiarización, que está actualmente vigente en el mundo.

En el presente documento se pretende aplicar esos conceptos al caso boliviano, y concretamente a las actividades de la principal empresa pública del país, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), para observar ese proceso de transición y los componentes que tuvo.

La pregunta de la que se parte es ¿de qué manera el régimen fordista boliviano incidió en la implementación de un modelo de financiarización en YPFB? La hipótesis que se plantea es que el agotamiento del modelo fordista boliviano generó la implementación de un régimen patrimonial en el país, que impactó en la principal empresa pública, obligándola a ingresar a un mercado de finanzas directo.

Para demostrar aquello, se propone realizar un estudio de caso, cuya unidad de análisis es YPFB. Tendrá un carácter descriptivo e histórico que cubra el periodo comprendido entre 1985 y 1996, que fue cuando se manifestó el régimen de acumulación patrimonial. En el análisis se retomarán básicamente los aportes neoinstitucionalistas de Michel Aglietta, Robert Cobbaut (2003), André Orleán (2006) y Oliver Williamson (1989). Los primeros más centrados en la financiarización y el último, en los costos de transacción. Pero serán complementados por otros autores.

El documento consta de cuatro partes. En la primera parte se realiza un acercamiento teórico al fordismo y a la financiarización. Después, se desarrolla el régimen fordista en Bolivia. Inmediatamente se analiza el agotamiento de este modelo y la emergencia de otro sustitutivo, basado exclusivamente en las finanzas. En la cuarta parte se aborda el impacto de la financiarización sobre la estructura y la gestión de YPFB. Finalmente, se establecen unas breves conclusiones.

El fordismo y la financiarización

Dentro de la escuela de la regulación económica, el fordismo es conocido como la segunda etapa del régimen de crecimiento capitalista². Se caracteriza por ser intensivo en la acumulación de bienes de consumo (Aglietta y Cobbaut, 2003). Se desarrolló con fuerza entre 1930-1975.

Adquiere su nombre del modelo de producción en cadena diseñado por Henry Ford, quien fue un fabricante de vehículos en Estados Unidos, quien promovió la producción de bienes de consumo, la especialización del trabajo y la suscripción de contratos laborales a largo plazo y con muchos beneficios sociales.

2 Su antecesora era la etapa de acumulación extensiva de bienes primarios.

Este modelo también alentaba a la “bancarización de la población” (Aglietta y Cobbaut, 2003, p. 88), a través del acceso al crédito, con énfasis en los préstamos para consumo de bienes durables. Ese régimen fue altamente influenciado por el esquema del Estado de bienestar, del Estado keynesiano, que promovía políticas intervencionistas, como el proteccionismo o la sustitución de importaciones en América Latina, un rol activo de los estados y el fortalecimiento de los derechos sociales.

Sin embargo, la excesiva carga estatal del régimen fordista repercutió negativamente los ingresos de capital, de tal manera que la rentabilidad de las empresas cayó, aumentó el desempleo y la inflación, y se redujeron los préstamos y las inversiones en el sector financiero (Álvarez y Medialdea, 2009). Hubo una crisis generalizada en el mundo a inicios de los setenta y en América Latina se sintió años después, de manera simultánea a la crisis de la deuda externa. Para revertir esa situación, se impulsaron reformas neoliberales, orientadas a cambiar la política monetaria de los países, revalorizar el capital, reducir el gasto público, desregular el Estado y abrir las economías a inversionistas extranjeros.

Así, se crearon las condiciones para la emergencia de un “nuevo contexto financiero internacional” (Álvarez y Medialdea, 2009, p. 170), que dio paso a un nuevo “régimen de acumulación basado en lo financiero” (Chesnais, 2003, p. 39), que tenía el fin de garantizar bajos niveles de inflación e intereses elevados³. Aquí lo financiero está ligado a la “mundialización del capital”, que repercute en las inversiones directas extranjeras, en los intercambios de mercancías y servicios, y en la nueva dinámica que otorga a las actividades terciarias, que fueron denostadas por la burocratización del sector público (Chesnais, 2003, p. 40).

Una de las características de este nuevo régimen es la liberalización financiera global y la desaparición de la intermediación de la banca, a partir de lo cual, las monedas son sustituidas por las acciones y los títulos valores (Aglietta y Cobbaut, 2003), como “instrumentos universales de cambio” (Orleán, 2006, p. 298). Esto genera a su vez un gran movimiento de capitales, desregularización de los mercados, transformación del sistema bancario y, sobre todo, influencia en la gestión de las empresas.

Ese último punto es uno de los más relevantes para el presente trabajo por el impacto que tiene un “componente fuertemente ficticio” como el bursátil sobre el aparato real y productivo de la economía (Álvarez y Medialdea, 2009, p. 174). Las acciones y los títulos valores son ficticios porque “son promesas sobre una actividad económica futura, que se negocian después en un mercado muy particular que fija el ‘precio’ con mecanismos y convenciones muy especiales” (Chesnais, 2003, p. 46). Pero el hecho de que su capital sea ficticio conlleva además a que su valoración sea “difícil y fluctuante”.

3 Chesnais (2003, p. 43) precisa que la acumulación se entenderá como “el incremento de los medios y las capacidades de producción, a través de la inversión y la extensión de las relaciones de propiedad y de producción capitalistas, hacia países o hacia sectores o actividades sociales que todavía no están sometidas a esas relaciones”.

Según la literatura de la regulación, el impacto de la financiarización sobre la gestión empresarial tiene cuatro efectos. Primero, crea una nueva “arquitectura organizacional” (Orleán, 2006, p. 292), que desarticula la estructura centralizada y burocrática de la compañía. La convierte en una sociedad de acciones, abierta a capitales privados, y administrada bajo criterios de “gobernanza corporativa”. Este “gobierno de la empresa” constituye, según algunos autores, una nueva forma de “extracción de la plusvalía y de la explotación de aquellos que venden su fuerza de trabajo” al liberalizarse las relaciones (Chesnais, 2003, p. 44).

Segundo, elimina los principios fordistas de solidaridad para la seguridad social y los sustituye por la incorporación de nuevos actores con poder de decisión, los “inversionistas institucionales” (Álvarez y Medialdea, 2010), que son fondos de pensiones privados, fondos de inversión y aseguradoras con capacidad de mover en el mercado bursátil grandes cantidades de activos financieros, entre ellos, los aportes de los trabajadores, para lograr mayor rentabilidad, mayor liquidez y diversificar el riesgo (Chesnais, 2003).

Tercero, los trabajadores asumen parte del patrimonio de la compañía y, en calidad de socios-accionistas, adquieren los riesgos de los movimientos bursátiles (Aglietta y Cobbaut, 2003, p. 91). La incorporación de los trabajadores a este mecanismo especulativo se denomina “individualismo patrimonial”, y supone una re-conceptualización de la noción de tradicional de derechos, que llamaba a defender los poderes políticos y sociales. En cambio, ahora predominan los “derechos-acciones” y cada trabajador como propietario está llamado a defender el valor de sus títulos (Orleán, 2006, p. 292).

Cuarto, desaparece la estabilidad laboral y los contratos a largo plazo y, en su lugar, se incorporan la flexibilización y una escala salarial diferenciada: a) los trabajadores “polivalente estables”, que se especializan en áreas muy concretas de la compañía; b) los “profesionales”, que tienen un nivel de instrucción amplio, que va más allá de los requerimientos de la empresa y, c) los del grupo de “flexibilidad de mercado”, que son los más fácilmente sustituibles (Orleán, 2006).

El régimen de financiarización se desarrolló con fuerza en América Latina durante los últimos años y ha logrado un gran alcance. A continuación se analizará cómo se expresó en Bolivia y, en particular, en su empresa YPFB.

El modelo fordista boliviano

En la década del setenta, el Estado boliviano tuvo un rol predominante en la economía boliviana. Impulsó la explotación intensiva de recursos naturales, fomentó políticas de corte proteccionista y fortaleció el consumo de bienes en el mercado interno, características propias del régimen de acumulación intensiva.

El Estado actuó a través de sus empresas públicas, tanto de las productoras de servicios (telecomunicaciones, electricidad y transporte) como de las de carácter estratégico (minería e hidrocarburos), que son las generadoras de los *commodities* y de excedentes económicos (Jemio, 2004).

En este último grupo destacó la petrolera YPFB, porque tuvo un importante desempeño gracias al descubrimiento de nuevas reservas de gas⁴ y petróleo, y por el incremento de su cotización internacional, que mejoraron las perspectivas económicas para el país, en un contexto externo de creciente demanda de energía (Pacheco, 2009).

A inicios de los ochenta, YPFB era la principal empresa pública del país y “la principal fuente de ingresos del Tesoro General de la Nación” (TGN) (Villegas, 2004, p. 172). Aportaba

con el 50% de los ingresos fiscales; el 6,3% del Producto Interno Bruto (PIB) y alrededor del 35% de las exportaciones. Además, producía el 80% de los 30 mil barriles diarios de crudo y condensados que se extraían y el 60% de los 303 millones de pies cúbicos diarios de gas (Mora, 1998, p. 7).

La estatal contaba con más de 5000 trabajadores en todo el territorio nacional (YPFB, 2002) y poseía gran cantidad de maquinaria y equipos de perforación. Operaba en toda la cadena productiva del sector, que iba desde la exploración, explotación, comercialización, refinación, transporte hasta la distribución. Además, tenía a su cargo la gestión como propietaria del gas y del petróleo que se extraía del subsuelo.

Dentro de sus planes, la empresa dio mucha prioridad a la atención de la demanda interna, por eso, invirtió en la construcción de tres refinerías, con una capacidad de 60 mil barriles diarios cada una. Estas plantas ayudaron a procesar productos derivados de petróleo (gasolina, diésel y gas licuado de petróleo o GLP) para uso vehicular y residencial. La refinación aportó con el 11% del Producto Interno Bruto (PIB) de manufactura (Jemio, 2004).

Todo ese fuerte fortalecimiento de la industria nacional se enmarcó dentro del régimen de crecimiento de la era fordista, que a más de fomentar la industrialización y la producción de bienes de consumo, también propició la implementación de leyes sociales en favor de los trabajadores, especialmente del sector público (Agglieta y Cobbaut, 2003, p. 88).

En YPFB se instituyeron los contratos laborales a largo plazo, para dar mayor estabilidad a sus empleados, y algunas medidas de compensación en caso de desempleo. Se crearon sistemas para el fortalecimiento del consumo, entre ellos, los “friales”, que eran unas tiendas pequeñas, donde los trabajadores podían aprovisionarse de todos los alimentos que necesitaban para sus hogares. Todo era al

4 Los campos Río Grande (1963), Colpa (1960), Caranda (1962) y La Peña (1965) ubicados en Santa Cruz, fueron los más importantes de la época (Pacheco, 2009, p. 102).

crédito. Lo mismo ocurría con los convenios con tiendas de electrodomésticos, ropa y calzados. Aquí se desarrolló un proceso de “bancarización masiva de la población, ligada a la expansión de redes de agencias bancarias” (Cobbaut, 2009).

Bajo este régimen estaba vigente el “Sistema de Reparto de Beneficio Definido” (SRBD), que era un sistema de seguridad social bastante amplio y universal que beneficiaba a los trabajadores de las empresas públicas (Bonadona, 2004, p. 155). Este sistema predicaba la solidaridad, lo que permitía otorgar todas las prestaciones a todas las personas según sus aportes (no podía excluir a nadie).

Finalmente, ese sistema fomentaba también la unidad de gestión, la economía respecto al uso racional de recursos, la oportunidad y la eficacia. Esta última entendida como sinónimo de calidad del servicio de seguridad social (Bonadona, 2004).

Agotamiento del régimen y el inicio de la financiarización

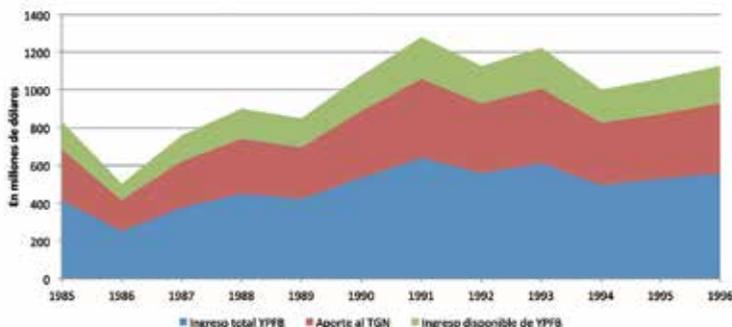
Sin embargo, a principios de los ochenta, la economía boliviana entró en una crisis económica muy fuerte, motivada por la deuda externa y por el desplome de los precios internacionales de las materias primas. Esto derivó en una hiperinflación histórica del 23 000% (Mora, 1998), que motivó un cambio brusco en el régimen de acumulación vigente, para el cual fue insostenible manejar las condiciones actuales.

A eso se sumaron factores externos como la globalización del sector financiero, el impulso de la securitización (transformación de los contratos privados en títulos fungibles), la flexibilización laboral y el desarrollo de nuevas tecnologías (Aglietta y Cobbaut, 2003; Cobbaut, 2009; Álvarez y Medialdea, 2010; Chesnais, 2003) que transformaron las nociones existentes sobre el sistema financiero.

Inicialmente, para enfrentar la crisis, se aceleró la transferencia de ingresos de YPFB al Estado con el fin de cubrir las necesidades económicas del país. En 1985 el monto oscilaba por los 600 millones de dólares, pero con el tiempo fue aumentando cada vez más (figura 1).

En el fondo, esa descapitalización de la petrolera estatal buscaba achicar el rol del Estado en la economía, para dar inicio al proceso de financiarización en Bolivia. Este paso fue allanado por las reformas de primera generación, implementadas bajo la influencia del Consenso de Washington, que era un paquete de medidas económicas que buscaban la reducción del Estado de la economía y la atracción de capital privado. Entre sus principales postulados estaban: la reducción del gasto público, la apertura comercial, desregulación, la reforma fiscal y la privatización de las empresas del Estado.

Figura 1. *Transferencia de YPFB al Tesoro General de la Nación*



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (2001).

En la década del noventa, el aumento desmedido de las transferencias de las empresas del Estado al tesoro nacional, a través de impuestos, regalías, transferencias corrientes o de capital, llegó incluso a ubicarse hasta en el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) (Jemio, 2004), lo que complicó el desempeño de YPFB, empresa que aportaba el 90% del total de transferencias que se entregaba al Gobierno.

Este mecanismo le generó un profundo déficit en su presupuesto, el mayor entre todas las empresas públicas que aportaban al Tesoro. “Los déficit de YPFB fluctuaron entre 0,7% del PIB y 1% del PIB” (Jemio, 2004, p. 10) a inicios de los noventa. Además, este déficit se tradujo en mayores niveles de endeudamiento externo. La petrolera estatal tenía el endeudamiento más alto de todos, que alcanzó a 252,7 millones de dólares en 1990, casi la mitad de lo que debían las empresas públicas en su conjunto, 442,5 millones de dólares, equivalentes al 9,1% del PIB (Jemio, 2004).

Estas cifras negativas generaron que los recursos económicos con los que se quedaba YPFB, luego de cumplir con las obligaciones que le fueron impuestas, fueran tan insuficientes que no le alcanzaban para invertir en el descubrimiento de nuevos campos de hidrocarburos, ni para adquirir tecnología avanzada, que es imprescindible en el sector. Todo esto le restó eficiencia y competitividad.

La falta de liquidez de YPFB y de las otras empresas estatales generó también problemas en el sistema de seguridad social. Los trabajadores no pudieron percibir sus beneficios por la falta de recursos económicos. Según Bonadona (2004, p. 156) esto provocado, en parte, por la falta de control, “la discrecionalidad, el fraude y el engaño” con el que se manejaron los aportes de la población.

En ese contexto de falta de recursos, era insostenible mantener la burocracia interna de cada empresa. Por eso, se implementó la flexibilización laboral. La medida fue avalada por el Decreto Supremo No. 21060, promulgado por el presidente Víctor Paz Estenssoro, líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). La

norma anuló los contratos a largo plazo que tenían los trabajadores de las empresas estatales y los sustituyó por contratos temporales que estaban sujetos a la oferta y demanda del mercado. Esos cambios promovieron despidos masivos de trabajadores para disminuir los costos de transacción de la industria (Williamson, 1989)⁵.

Y para potenciar las actividades productivas de las industrias, se alentó el ingreso de capitales privados a la economía, a través del proceso que se denominó “capitalización” que, para algunos autores, era una forma de privatización concreta (García y Murcia, 2008, p. 153; Arze, 2004; Villegas, 2004). La capitalización convirtió a las compañías estatales en sociedades de economía mixta (SEM), estructuradas por paquetes accionarios, susceptibles de ser cotizados en las bolsas. Bajo este esquema, el Estado dejó de ser “el garante del valor” (Orleán, 2006) y traspasó esa responsabilidad a la comunidad financiera especulativa, constituyendo de esa manera “un nuevo modelo gobernado por las finanzas” (Boyer, 1999).

En ese contexto, en 1994, el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada aprobó la Ley No. 1544, del 21 de marzo de 1994, por la cual traspasó las cinco empresas estratégicas del Estado a control privado: YPFB, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Nacional de Electricidad (ENDE).

Finalmente, como parte de estos cambios que demuestran el agotamiento del régimen fordista en Bolivia se eliminaron también los proyectos de consumo, como los “friales”, las pulperías y los mercados pequeños (*mini markets*) que funcionaban en las empresas públicas. De la misma forma, se suprimieron los créditos para ropa, zapatos y electrodomésticos.

El impacto en la financierización en YPFB

Una nueva arquitectura institucional

La política de capitalización fue la máxima expresión del impacto del régimen de financierización sobre YPFB, porque modificó su “arquitectura institucional” (Orleán, 2006) e impulsó la desarticulación total de la empresa. Se desintegró verticalmente (Williamson, 1989) con el fin de venderla por unidades de negocios y de acuerdo con las distintas áreas de actividad. Producto de este proceso, se constituyeron tres SEM que operaron en su lugar: Chaco y Andina, en exploración y explotación y Transredes, en transporte de hidrocarburos. Chaco fue comprada por Amoco y Bidas; Andina, por Pérez Companc, Pluspetrol y YPF y, finalmente, Transredes, por Shell y Enron.

5 En este periodo se cerraron las minas en el occidente del país y muchos de los trabajadores fueron relocizados hacia áreas informales de la economía, como el comercio y el transporte.

Las tres compañías capitalizadas fueron conformadas por paquetes accionarios, en los que participaban: 1) las petroleras extranjeras privadas, 2) los extrabajadores estatales y, 3) los ciudadanos mayores de edad. Todos estaban vinculados al riesgo del negocio bursátil. Aunque bajo diferentes características, tal como se desarrollará a continuación. Sin embargo, cabe anticipar que la financiarización logró que sobre todo estos dos últimos segmentos de la sociedad, que se regían bajo parámetros de seguridad social más estables, ingresen en una dinámica de incertidumbre y especulación.

Con la capitalización, las petroleras extranjeras adquirieron el 50% del paquete accionario de Chaco, Andina y Transredes, la gestión y el control de las juntas de accionistas (Villegas, 2004, p. 69). Esto a cambio de invertir un monto equivalente al valor en libros de YPFB, que se encontraba alrededor de los 342 millones de dólares, aunque finalmente su compromiso fue mayor, cerca de 835 millones de dólares (Cossío, 2002, p. 10) (tabla 1).

Tabla 1. *La estrategia de capitalización de YPFB*

Empresa capitalizada	Área de actividad	Porcentaje de venta	Comprador	Monto total comprometido (en millones de dólares)
Andina	Exploración y explotación	50%	YPF (20,25%)	264,7
			Pérez Companc (Argentina, 20,25%)	
			Pluspetrol (Argentina, 9,5%)	
Chaco	Exploración y explotación	50%	Amoco (EE. UU., 30%)	306,6
			Bridas (Argentina, 20%)	
Transredes	Transporte	50%	Enron (EE. UU., 25%)	263,5
			Shell (Reino Unido y Holanda, 25%)	
Total				835,0

Fuente: Adaptado de Campodónico (2004, p. 37).

El objetivo de fondo era que las inversiones privadas contribuyan a reducir el déficit y la deuda externa que tenía la petrolera estatal (Jemio, 2004, p. 11) y, además, garanticen, con la introducción de nuevas tecnologías, la sostenibilidad de la producción de hidrocarburos para atender la demanda interna e incluso desarrollar nuevos mercados.

Por la complejidad del sector, ese 50% de acciones correspondiente al sector privado no era propio de una sola multinacional inversora, sino de un consorcio de compañías extranjeras que participaba en diferentes porcentajes de este emprendimiento. Las firmas argentinas y estadounidenses tenían mayor interés por la exploración y la explotación, mientras que las estadounidenses, inglesas y holandesas apostaron por el transporte.

Según el exministro de Hidrocarburos de Bolivia Andrés Soliz Rada (cuestionario, 2012), las compañías petroleras cotizan en la bolsa de valores, así que el negocio especulativo es parte de su lógica crematística. Incluso sostiene que muchas de ellas, amparadas en la permisiva legislación boliviana vigente en la década de los noventa⁶, anotaban como suyas las reservas de gas y petróleo que eran de propiedad del país, con el fin de beneficiarse más en sus transacciones bursátiles en un contexto de alta demanda de los hidrocarburos en el mercado internacional.

Es importante destacar, que mientras las actividades de YPFB fueron traspasadas a actores privados, la empresa no desapareció completamente, sino que quedó disminuida a una entidad residual, sin ninguna capacidad operativa ni de fiscalización.

Bajo esa lógica contractualista, propia de era patrimonialista (Orleán, 2006), la estatal se dedicó exclusivamente a negociar y a firmar contratos, mientras que las empresas petroleras privadas extranjeras se encargaban de explorar y explotar en los campos de hidrocarburos.

En el marco de la apertura neoliberal se suscribieron 71 acuerdos bajo la modalidad de riesgo compartido (tabla 2), que implicaba que el Estado ponía sus yacimientos de gas y petróleo, y las empresas, el capital, la tecnología y la mano de obra, y a cambio de la extracción, le pagaban una regalía al Estado.

Tabla 2. *Contratos suscritos entre YPFB y empresas privadas*

Empresa	exploración	explotación	Total contratos
Chaco	3	17	20
Andina	4	14	18
Repsol YPF ⁷	4	3	7
Pluspetrol	5	1	6
Petrobras	5	-	5
Vintage	1	3	4
BG Bolivia	1	2	3
Total E&P	3	-	3
Matpetrol	-	2	2
Petrobras Energía	-	1	1
Canadian Energy	-	1	1
Don Won	-	1	1
Total contratos	26	45	71

Fuente: Adaptado de Poveda y Rodríguez (2006).

6 El Decreto Supremo No. 24806, firmado por Gonzalo Sánchez de Lozada, le otorga la propiedad de los hidrocarburos a partir de la extracción a la superficie. En cambio, mientras estaban en el subsuelo, y no se los extraía, eran del Estado boliviano.

7 Antes era solo YPF, pero a mediados de los noventa se convirtió en Repsol YPF, luego de que capitales españoles compraran la firma estatal argentina.

Como lo fuerte del negocio petrolero se encuentra en la exploración y explotación, porque el margen de ganancia es mayor, otras actividades de menor influencia quedaron temporalmente en manos de YPF (refinación y almacenaje). No obstante, en 1999 también fueron privatizadas por el gobierno del ex dictador Hugo Banzer Suárez. De esta manera, sacaron al Estado de la actividad petrolera, en consonancia con el fuerte contexto internacional de globalización y reformas.

La incursión de los inversionistas institucionales

El segundo impacto de la financiarización sobre YPF se dio a través de la llegada de “inversionistas institucionales” (Álvarez y Medialdea, 2010). Según la Ley No. 1544 de capitalización, fuera de los accionistas privados y los trabajadores, los terceros y últimos dueños de Chaco, Andina y Transredes eran “todas las ciudadanas y ciudadanos bolivianos mayores de edad al 31 de diciembre de 1995”. De acuerdo con datos aproximados, más o menos los beneficiarios llegaban a las 3,7 millones de personas en todo el país (Mora, 1998, p. 9). Todos ellos eran propietarios en su conjunto del 48% de acciones del paquete existente en cada compañía capitalizada.

Bajo el régimen de financiarización, sus derechos se tradujeron también en derechos-acciones, y, por tanto, la población también compartía los riesgos empresariales con los otros accionistas, especialmente, los privados extranjeros, que eran los accionistas mayoritarios.

Ese 48% de acciones fue manejado por inversionistas institucionales, que eran instituciones privadas contratadas por licitación internacional, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), quienes se encargaban de invertir las acciones en el exterior y generar su rentabilidad. Privilegiaban las ganancias accionarias antes que la inversión a largo plazo. En Bolivia se abrieron dos AFP, Previsión y Futuro de Bolivia, la primera con capitales españoles y la segunda, suizos.

Debido a que el sistema estaba mediado por las AFP, ellas designaban a los delegados bolivianos que participaban en las reuniones de accionistas de las empresas y los ciudadanos, en sí mismos, no decidían nada.

Existen otros dos aspectos relevantes adicionales relacionados a las AFP. Por un lado, que de acuerdo con la política de capitalización, la manera en que los bolivianos podrían recibir estos beneficios económicos de la capitalización era a través de un bono mensual de 1800 bolivianos (equivalente a unos 230 dólares), que llegaba a los adultos que tenían más de 65 años.

Los recursos para el desembolso de ese bono salían de las utilidades generadas por todas las empresas capitalizadas en todos los sectores estratégicos (hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, aviación y ferrocarriles). El dinero era acumulado en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y repartido después por las AFP para el pago del denominado “bonosol”.

Por otro lado, es importante mencionar que una de las repercusiones más significativas de la capitalización fue la reforma de pensiones, que tenía como pilar fundamental el desempeño de las AFP privadas, quienes administraban un Fondo de Capitalización Individual (FCI).

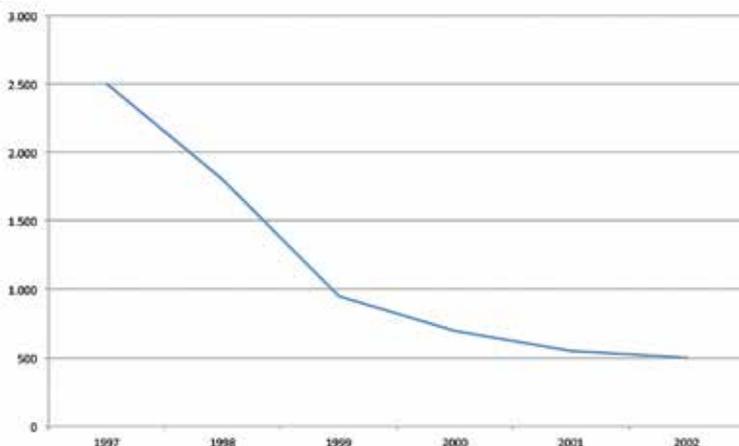
Ese fondo privilegiaba el espíritu individual, antes que la solidaridad generacional, como ocurría anteriormente. Según lo establecido por la legislación nacional, a través del FCI, las AFP percibían de los empleadores, que hacen de agentes de retención, los aportes laborales (11,71%) y patronales del trabajador (1,71% del total percibido). Por manejar estas cuentas, las administradoras privadas recibían una comisión de 0,5% del valor que paga el afiliado y por manejar la cartera, un 0,23%.

El ingreso de las AFP a toda esta lógica accionaria patrimonial ha dinamizado mucho el mercado de valores boliviano, que era incipiente antes de todas estas reformas y ahora está en proceso de expansión. Y han permitido que estas entidades privadas inviertan las acciones y los fondos de los bolivianos donde mejor consideren.

Flexibilización laboral

El tercer efecto de la financiarización en YPFB se expresa en la eliminación de los contratos a largo plazo y la introducción de políticas de flexibilización laboral. Como parte de ellas se impulsaron despidos masivos en la petrolera (figura 2) para reducir el gasto corriente, especialmente generado por el presupuesto dirigido al área administrativa, y optimizar los recursos disponibles.

Figura 2. Reducción de la planta de trabajadores de YPFB



Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria de YPFB 2002 y Velasco (2011).

Con esa acción, la empresa quedó disminuida del equipo técnico necesario para sostener este sector en el país. Por eso, los nuevos operadores subcontrataron empresas nacionales e internacionales y tercerizaron los servicios por área.

La reforma laboral implementó también una diferenciación en la escala salarial de quienes permanecieron en los puestos de trabajo, según las actividades productivas de los empleados, conocida también como “especificación de los activos” (Williamson, 1989). Con ella, los ingenieros petroleros y los geólogos que se especializaron en universidades del exterior, que dependían de la Vicepresidencia de Operaciones de la compañía, pasaron a formar parte de los trabajadores “polivalentes estables” (Aglietta y Cobbaut, 2003). Esto les daba derecho a ganar más porque contaban con un alto grado de especialización.

En cambio, el personal administrativo, que dependía de la Vicepresidencia de Administración, Contratos y Fiscalización, como las secretarías, los choferes y los mensajeros, pasó al grupo de los “fácilmente sustituibles”, que percibían una menor retribución porque su grado de especialización era menor. Su empleo también era inestable y a tiempo parcial.

El individualismo patrimonial de los trabajadores

Los trabajadores de YPF que fueron despedidos en todo el proceso de reforma, también pasaron a constituirse en socios-accionistas en Chaco, Andina y Transredes, con el 2% de los títulos valores a cuenta de sus beneficios sociales, indemnización y otros pagos pendientes. Aquí se observa claramente un proceso de securitización, por el cual los contratos y documentos privados que el Estado tenía con los empleados ahora se convierte en títulos fungibles (Cobbaut, 2009).

Su participación en el paquete accionario fue clave, porque permitió la conformación de la sociedad de economía mixta (Villegas, 2004), pero además, permitió controlar o inclusive frenar las protestas de los trabajadores y extrabajadores contra la capitalización que, según Mora (1998), era muy contundentes. Esto supone que el hecho de convertirlos en accionistas les generó un sentimiento individualista, propio de la financiarización, y que privilegió sus propios intereses.

Este nuevo régimen coopta a los trabajadores y su sentido de solidaridad. Privilegia el “individualismo patrimonial”, que hace que los empleados ya no luchen por los derechos sociales clásicos, que ya no pregonen la solidaridad ni la universalidad, sino que en su calidad de propietarios de los títulos valores, defiendan con fuerza los derechos-acciones.

Sin embargo, el mayor peligro de esta nueva lógica patrimonial es que ellos también comparten los riesgos de todos los accionistas por las fluctuaciones a las que están sujetas las acciones. Esto se constituye en un asunto muy delicado, inestable e inseguro, debido a la alta vulnerabilidad a la que están expuestos los beneficios de

los trabajadores. Esta incertidumbre no ocurría antes con la intervención del Estado. Había estabilidad y seguridad.

Con el nuevo esquema, los trabajadores tenían un representante en la Junta de Accionistas de las compañías capitalizadas, pero que no tenía mayor incidencia debido a su limitada participación.

Todo este régimen de financiarización se mantuvo vigente en Bolivia, y en especial en la gestión de YPF, hasta el 2006, cuando el primer presidente indígena del país, Evo Morales, impulsó un reposicionamiento de la empresa estatal, a través de la “nacionalización de los hidrocarburos” y propició una serie de cambios estructurales que cuestionaron los alcances del esquema especulativo de la economía en Bolivia.

Conclusiones

Este caso permite presentar evidencias en cuanto a que los principales preceptos de la teoría de la regulación se cumplen. La etapa de la financiarización de la economía instituyó un sistema regido por los títulos valores y los papeles, en general, que dominan las economías de los países desarrollados y también, se puede advertir, que ha tenido gran repercusión en los países latinoamericanos, como en el caso de Bolivia.

La financiarización de las empresas públicas se convirtió en una alternativa para atraer capital extranjero privado, en contextos en los que los países no pueden potenciar por sí mismos sus compañías, especialmente, las que están vinculadas a los sectores extractivos, que demandan grandes inversiones, tecnología de punta y modernos sistemas de gestión. Los Estados no pueden asumir los grandes riesgos que conllevan sus operaciones, por eso, enfrentan el reto de buscar nuevas fórmulas para garantizar el flujo constante y sostenido de capitales foráneos que coadyuven al sostenimiento de las industrias, las cuales, en gran parte, contribuyen al sostenimiento de las arcas nacionales.

En el artículo se observó que la crisis económica de los ochenta y la falta de recursos económicos afectó a la petrolera estatal YPF, la cual dejó de ser competitiva financiera y operativamente, en momentos en los que la industria exigía el desarrollo de nuevas tecnologías para la extracción de gas y petróleo, frente a las demandas de protección ambiental emergentes en la región.

Sin embargo, uno de los aspectos sobre los que debe profundizarse más en futuras investigaciones es el tema de la regulación. Si bien en el fordismo había una regulación estatal de por medio, que determinaba ciertos controles, en el régimen de acumulación basado en lo financiero no la hay. “Existe una incapacidad de las finanzas de autoregularse” (Orleán, 2006, p. 315), lo cual se complica más aún si se toma en cuenta que en los últimos años la “volatilidad de los precios financieros ha crecido fuertemente” y ha generado crisis financieras y burbujas especulativas (Cobbaut, 2009).

Hay quienes sostienen que este esquema financiero está sometido de por sí al riesgo y que las regulaciones nacionales no tienen mucho impacto frente al poder del capital financiero internacional y es posible que así sea. Pero frente a un sistema global en el que reinan las finanzas de mercado y el sistema de acreedores, lo conveniente sería impulsar políticas nacionales orientadas a promover una mejor repartición del riesgo, más si se trata del manejo de empresas públicas y de la administración de los fondos de seguridad social de la población. Esto con el fin de evitar “riesgos sistémicos” o estados que conduzcan hacia la inseguridad en general. De alguna manera, se debería blindar la seguridad social.

Para empezar habría que limitar la securitización, la competencia salvaje e impulsar algunas modalidades de control que eviten el fraude financiero (Cobbaut, 2009). En el caso boliviano, por ejemplo, ayudaría mucho que las AFP inviertan en entidades lo más seguras posibles, con calificaciones de riesgos y que estén sujetas lo menos posible a la especulación. O en el caso de las empresas estatales convendría diversificar los riesgos y no poner el total de sus acciones al vaivén del mercado bursátil, sino un porcentaje que se considere necesario y, el otro, debería permanecer en propiedad del Estado, sobre todo, si se trata de empresas estratégicas que manejan los recursos naturales no renovables.

Referencias

- Aglietta, M., Cobbaut, R., (2003). The ‘Financialization’ of the Economy, Macroeconomic Regulation and Corporate Governance. En Cobbaut, R., Lenoble, J. (eds.). *Corporate Governance – An Institutionalist Approach* (pp. 87-115). Kluwer Law International, The Hague, London, New York.
- Álvarez, N., Medialdea, B. (2010). La influencia de la financiarización sobre el gobierno corporativo de la empresa: el papel de los inversores institucionales. *Revista Economía Mundial*, (24), 165-191. Huelva España.
- Arze, C. (2004). Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal? *Revista Cuadernos del CENDES*, (21), 56. Venezuela: CENDES.
- Bonadona, A. (2004). Género y sistemas de pensiones en Bolivia. En *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Santiago de Chile: CEPAL y Reino de los Países Bajos.
- Boyer, R. (1999). Desafíos para el siglo XXI: Disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización. En *Revista de la CEPAL*, (69), 1-19. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Campodónico, H. (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Chesnais, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcances e interrogantes. Gutiérrez, F., y Lobejón, L.F. (Trads.). En *Revista de Economía Crítica*, (1), 37-72.
- Cobbaut, R. (2009, février). Crise financière: de la genèse à l'apocalypse. En *La Revue Nouvelle*, 29-39. Traducción Programa Políticas Públicas, FLACSO.
- Cossío, F. (2002). Los impactos sociales de la capitalización. *Documento de Trabajo 04/02*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas: Universidad Católica Boliviana.
- García, M., Murcia, M.F. (2008). Evolución y perspectivas del *upstream* de gas natural de Bolivia. En Fontaine, G., y Puyana, A. (Coord.). *La guerra del fuego* (pp. 147-168). Quito: FLACSO.
- Jemio, C. (2004). *Situación de las empresas públicas al momento de su capitalización*. Documento presentado en el Seminario: Luces y Sombras de la Capitalización. La Paz,
- Ministerio de Hacienda. (2001). *Informe económico*. La Paz.
- Mora, J. (1998). *La capitalización de YPF en el proceso de transformación de Bolivia en distribuidor de gas natural para el Mercosur*. Mérida: Universidad de los Andes.
- Orléan, A. (2006). *El poder de las finanzas* (pp. 292-318). Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Pacheco, N. (2009). El impacto macroeconómico de las reformas en el sector de hidrocarburos 1995-2007. En *El péndulo del gas: estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. Candia, F., y Pacheco, N. (Eds.). La Paz: Fundación Milenio.
- Poveda, P., y Rodríguez, A. (2006). *El gas de los monopolios: análisis de la política de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz: CEDLA.
- Velasco, S. (2011). *La nacionalización pactada: una nueva forma de gobernanza de la política de gas de Bolivia*. Quito: FLACSO.
- Villegas, C. (2004). *La privatización de la industria petrolera en Bolivia*. La Paz: CEDLA, CIDES-UMSA, FOBOMADE, Diakonia.
- Williamson, O. (1989). Transaction cost economics. En Schmalensee and Willig (Eds.). *Handbook of Industrial Organization*, (1), 136-182. Elsevier Science Publishers.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). (2002). *Memoria Anual 2002*.

Cuestionario

Andrés Soliz Rada, exministro de Hidrocarburos de Bolivia, 2006. Cuestionario, mayo de 2012 (vía correo electrónico).