

La guerra del fuego
Políticas petroleras y
crisis energética en
América Latina

Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, Coordinadores

La guerra del fuego

Políticas petroleras y crisis energética en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2-) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: marzo, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	
La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas	11
<i>Guillaume Fontaine y Alicia Puyana</i>	
PRIMERA PARTE	
CONTEXTO INTERNACIONAL	
Ventajas para la integración energética de América del Sur	33
<i>Jesús Mora Contreras</i>	
El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela	53
<i>Marc Le Calvez</i>	
Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina	75
<i>Bertha García Gallegos</i>	
SEGUNDA PARTE	
DIMENSIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS	
Mercado mundial de dinero y renta petrolera (1997-2007)	97
<i>Carlos Morera Camacho y José Antonio Rojas Nieto</i>	

El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas?	129
<i>Alicia Puyana y José Romero</i>	
 Evolución y perspectivas del <i>upstream</i> de gas natural en Bolivia	147
<i>Mario García Molina y María Fernanda Murcia</i>	
 TERCERA PARTE	
PROBLEMAS SOCIALES	
 ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador	169
<i>Guillaume Fontaine</i>	
 La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006)	195
<i>Isabelle Rousseau</i>	
 CUARTA PARTE	
CONFLICTOS AMBIENTALES	
 (In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana	219
<i>César Leonidas Gamboa Balbín</i>	
 Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní	241
<i>Paúl Cisneros</i>	
 Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos	259
<i>Iván Narváez Q.</i>	
 Presentación de los autores	285

Evolución y perspectivas del *upstream* de gas natural en Bolivia

Mario García Molina

María Fernanda Murcia*

Resumen

Con la capitalización de los hidrocarburos bolivianos se creó un ambiente atractivo para los inversionistas privados que contaban con todos los medios para explorar y explotar los recursos petroleros. La capitalización logró mejorar los resultados en materia de reservas y producción a costa de un alto malestar social. El ambiente excesivamente favorable a los inversionistas extranjeros se limitó con la nacionalización y la nueva ley de hidrocarburos, con la cual las empresas extranjeras no tienen los mismos incentivos para invertir. La cuestión es que, para continuar con los proyectos de expansión y de exportación de recursos, Bolivia necesita mantener y si es posible incrementar su nivel de reservas, sin provocar el malestar social que dio al traste con las políticas previas.

Palabras clave: privatización, nacionalización, gas, producción, reservas, inversión.

* Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia/Escuela de Economía, y profesor investigador de la Universidad Externado de Colombia/Facultad de Economía; Candidata a la Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

La situación del gas en Bolivia ha estado indisolublemente ligada a los problemas económicos, sociales y políticos de este país. Los numerosos gobiernos militares y golpes de Estado habían dejado un legado de mala administración, endeudamiento e hiperinflación, en donde la única fuente importante de divisas era la cocaína, después de la caída de los precios del estaño. El primer gobierno civil (1982-1985) fue incapaz de controlar la situación y terminó con la renuncia del presidente y la reelección por parte del congreso de un antiguo presidente, Víctor Paz Estenssoro, quien durante los años cincuenta había emprendido una serie de reformas, tales como la nacionalización de las minas y el monopolio de la exportación de estaño, el sufragio universal, la reforma agraria y el estímulo a la exploración de hidrocarburos por parte de empresas extranjeras.

El nuevo gobierno de Paz Estenssoro comenzó una serie de reformas en el sector energético que continuarían sus sucesores. Las reformas modificarían el panorama del sector de hidrocarburos y en particular el del *upstream* de gas posponiendo la solución a los problemas sociales. Los campesinos productores de coca ganarían importancia política y posteriormente el gas quedaría en el centro de la polémica.

En la segunda sección de este artículo se examinan las privatizaciones en el *upstream* en gas de 1985 a 1997; en la sección 3 se estudian los cambios al contrato de riesgo compartido y los efectos sobre el nivel de reservas y la exploración entre 1997 y 2003; la sección 4 se concentra en la nueva ley de hidrocarburos y el contrato de riesgo compartido para el período de 2003 a 2005; la sección 5 analiza la situación posterior a la nacionalización; en la sección 6 se concluye.

Debilitamiento de YPF (1985-1997)

Los doce años entre 1985 y 1997 presentan una sucesión de leyes que va limitando el margen de acción de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPF. Tales medidas coinciden con la tendencia hacia la pri-

vativación y la liberalización que vivieron el mundo y en particular América Latina durante esos años en diversos sectores.

Después de un inestable primer gobierno civil, el gobierno de Paz Estenssoro intentó detener la inflación de 27.000 % mediante un programa de ajuste ortodoxo de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Durante este gobierno del “Pacto por la Democracia” (ADN-MNR, 1985-1989), se promulgó el Decreto supremo 21.060 (29/8/1985) por el cual varias empresas estatales, entre ellas YPFB, dejaron de producir y se dedicaron a administrar contratos.

En el gobierno siguiente precedido por Jaime Paz (“Acuerdo Patriótico”, MIR-ADN, 1989-1993) se sancionó la Ley 1182, que otorgó garantías a la inversión privada, nacional y extranjera y eliminó las restricciones para el ingreso y salida de capitales.

La privatización en Bolivia tomó el nombre de “Capitalización”. La Ley 1.544 de capitalización (del 21/3/1994) y sus reglamentos aprobados por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (pactos “Por el cambio” y “Por la Gobernabilidad”, MNR, MBL, UCS, 1993-1997) señalaron que cinco empresas estratégicas estatales (entre las que se encontraba YPFB) deberían asociarse a empresas extranjeras mediante una “capitalización”. Las ganancias de estas empresas (convertidas en sociedades mixtas) servirían para pago del Bono solidario (Bonosol) a personas mayores de 65 años.

Como parte de la medida, el Ministerio de la Capitalización dividió a la empresa en cinco sociedades de economía mixta (SEM): dos de ellas dedicadas a la exploración-producción, la Empresa Petrolera Chaco y la Empresa Petrolera Andina; una al transporte, la Transportadora boliviana de hidrocarburos, también conocida como Transredes; una a la refinación; y YPFB, que se dedicó a la comercialización. A cada una de las SEM en exploración-producción se le asignó un número de bloques que participarían en el mercado de la capitalización de YPFB, y apoyarían el proceso de transformación de Bolivia en distribuidor de gas natural para el Mercosur.

El objetivo de las empresas capitalizadas en exploración y producción era aumentar la producción de hidrocarburos, en particular el gas natural para exportarlo hacia Sao Paulo; y, el objetivo de Transredes era culminar

la construcción de la parte boliviana del proyecto del gasoducto Bolivia-Brasil.

Desde el punto de vista empresarial, la capitalización de YPFB estuvo destinada a expandir la producción de gas natural de Bolivia, para suplir en el futuro el mercado del Mercosur. Bolivia esperaba obtener así unos 330 millones de USD anuales por concepto de regalías e impuestos a las utilidades de las empresas petroleras, cosa que finalmente no ocurrió porque, como se verá más adelante, el porcentaje de regalías disminuyó.

La capitalización de YPFB en el proceso de transformación de Bolivia en distribuidor de gas natural para el Mercosur, evitaría así que las empresas capitalizadas encargadas del transporte de hidrocarburos por ductos impusieran precios monopólicos a los usuarios de ese servicio en el mercado interno, por medio de la creación del marco regulatorio y del Sistema de regulación sectorial SIRESE. Adicionalmente:

“[...] el marco regulatorio de la capitalización no parece estar diseñado únicamente en función del mercado interno boliviano, que es muy pequeño, unos treinta mil barriles diarios de crudo y treinta millones de pies cúbicos diarios de gas natural, aproximadamente. Su estrategia estaba orientada más bien hacia la atracción de inversiones internacionales para incrementar la exploración y la producción de hidrocarburos, destinados al mercado exterior, potencialmente importante y creciente”

(Mora Contreras, 1998: 19).

El 30 de abril de 1996 Sánchez de Lozada aprobó la Ley de hidrocarburos 1.689, que estableció que toda explotación hidrocarburífera se desarrollaría mediante contratos de riesgo compartido por empresas privadas, preferiblemente extranjeras.

Esta ley clasificó los pozos hidrocarburíferos (gas o petróleo) en “existentes” y “nuevos” (que no están sujetos al pago del Bonosol). Los “nuevos” son la mayoría de los pozos con mayor explotación y los más ricos: Margarita, San Alberto, San Antonio y otros. Además señala en su artículo 71 que YPFB explotaría los campos residuales hasta el momento en que se llevara a cabo el proceso de capitalización de ésta con las multinacionales para crear sociedades anónimas mixtas resultantes de este proceso.

Inmediatamente vino la Ley 1.731 del 26 de Junio, casi dos meses después de ser aprobada la Ley 1.689, que “reclasificó” los pozos de hidrocarburos y desligó la mayoría de ellos de la actividad exploratoria de YPFB con el fin de “conceder a los contratistas plena libertad para la comercialización, el transporte, la refinación y la exportación de hidrocarburos, es decir satisfacer a las compañías extranjeras mediante menores regalías” (Villegas, 2002: 79).

Finalmente, dos días antes de que dejara el poder el 4 de Agosto de 1997, Sánchez de Lozada firmó el Decreto supremo 24.806, mediante el cual se instauraba el “Modelo de contrato de riesgo compartido para áreas de exploración y explotación por licitación pública” en sus 20 cláusulas, más sus respectivos anexos ‘B’ y ‘D’. El artículo tercero del decreto señala:

“El Titular (la empresa) adquiere el derecho de propiedad de la producción (de gas o petróleo) que obtenga en boca de pozo y de la disposición (destino) de la misma conforme a las previsiones de la Ley de hidrocarburos”.

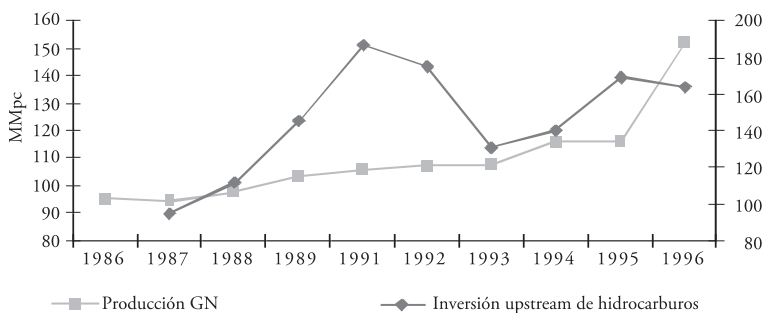
En efecto, este anexo concuerda con el artículo 24 de la ya mencionada Ley 1.689, según la cual:

“Quienes celebren contratos de riesgo compartido con YPFB para exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida”.

De acuerdo con estas disposiciones, eran ahora las empresas las que podían explotar, transportar y comercializar el gas con el extranjero a su libre disposición. Sin embargo, tales medidas iban en contravía del mandato constitucional, creándose así un problema de potencial inestabilidad regulatoria. La acumulación de cambios legales parece haber estimulado efectivamente la inversión extranjera directa, lo cual se tradujo en una leve tendencia al crecimiento en la producción en 1995 y 1996, después de haber permanecido estancada durante casi una década (Cf. Gráfico 1).

Gráfico 1

Producción (10^6 p^3) e inversión (10^6 USD) de gas natural



Fuente: Dupleich *et al.* (2003: 25 y 27).

El contrato de riesgo compartido (1997-2003)

Luego de la desintegración de YPFB y junto con el contrato de riesgo compartido, se creó la Superintendencia de hidrocarburos. Dentro de las funciones del nuevo ente regulador se encontraban la promoción de la eficiencia y la competencia del sector, el otorgamiento y modificación de concesiones y la protección a los consumidores. Por su parte, YPFB se encargaba de prestar servicios técnicos para la exploración y explotación de hidrocarburos:

“[...] así mismo, era la encargada de establecer contratos de riesgo compartido para la exploración y explotación de gas natural, y responsable de administrar los contratos de exportación de gas natural hacia Argentina y Brasil, contratos firmados más de treinta años atrás y que en ese entonces habían causado polémica respecto al monto de las reservas”.

(Quiroga, 1982: 83).

En el caso de las regalías, antes de las reformas del sector hidrocarburífero, las empresas petroleras extranjeras contribuían con un 50 % del valor

bruto de la producción por concepto de regalías. Éstas se dividían en departamentales (que llegaban al 11 %); compensatorias (1 %); nacional complementaria (19 %); y la participación directa del Estado (otro 19 %).

Después de la reforma, los hidrocarburos existentes continuaron con el mismo porcentaje en regalías, pero los hidrocarburos “nuevos”, que eran los de mayor exploración y más ricos, tributaban solamente el 18 % del valor bruto sobre la producción, es decir, aportaban 11 % de participación departamental, 1 % de regalía nacional compensatoria y 6 % de participación de YPF. Así que ahora tributaban a YPF, pero dejaban de tributar a la Regalía Nacional complementaria, al impuesto nacional y a la participación nacional, viéndose afectados todos los impuestos a la Nación.

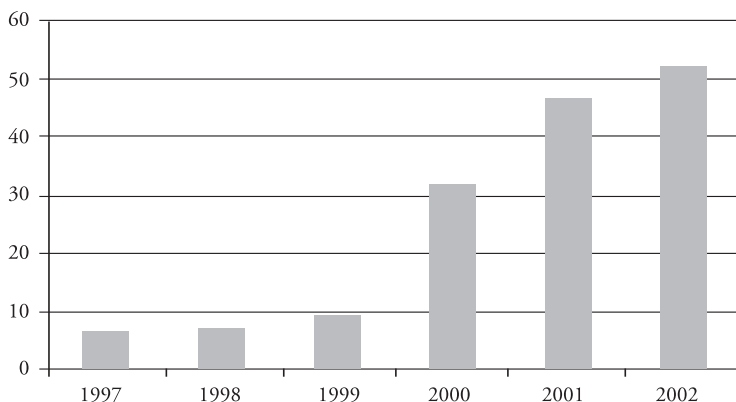
“En el período comprendido entre 1997 y 2003 Bolivia recibió por concepto de regalías 406 millones de USD por gas natural” (Ondarza, 2004), frente a unos 216 millones de USD en el período de 1993 a 1997 (Dupleich *et al.*, 2003). Cabe aclarar que el incremento en el valor recaudado ocurrió a pesar de las reformas debido al incremento de pozos explotados.

Pero lo más importante del proceso de capitalización fue que Bolivia incrementó sus reservas en más de 1.000 %. En 1996, YPF informo públicamente que existían 5,3 terapiés cúbicos (TPC)¹ de reservas certificadas, que son la suma de las reservas probadas y las reservas probables de gas en el país; hacia fines de 2003 YPF confirmó que las reservas certificadas existentes alcanzaban los 54,9 TPC.

El aumento en las reservas obedeció a la intensa actividad exploratoria que se llevó a cabo entre 1997 y 2000 y que dio como resultado la confirmación de reservas en muchos campos descubiertos por la empresa Maxus Bolivia Inc. y YPF. En conjunto descubrieron el campo Margarita, Santa Rosa y Huamanpampa en el departamento de Tarija, y el campo San Alberto y Sábalo en San Antonio. En el gráfico siguiente se aprecia la tendencia creciente en las reservas probadas y probables de gas natural (Cf. Gráfico 2).

1 N. de E.: 1 terapié cúbico = 10^{12} p³.

Gráfico 2
Reserva de gas natural (10^{12} p³)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), <http://www.ine.gov.bo>

La mayor cantidad de las reservas probadas se encuentran en el departamento de Tarija (85,6 %), seguido de Santa Cruz (10 %), Cochabamba (2,6 %) y Chuquisaca (1,8 %). La mayor parte de las reservas probadas y probables de gas en el país están en los mega campos: Margarita (bloque Caipipendí) con 13,42 TPC; San Alberto con 11,94 TPC; Itaú con 10,39 TPC; y Sábalo con 8,63 TPC (Ordanza, 2004).

Para el 2000, 38 de los 82 contratos de riesgo compartido se encontraban en la etapa de exploración. Empresas como la BG Exploration & Production Ltda., empresa petrolera andina, Empresa Petrolera Chaco S. A., Exxon Bolivia Tuichi Ltda., Mobil Boliviana de Petróleos Inc. hacían parte del amplio grupo de inversionistas privados con los que se adjudicaban contratos de exploración o explotación.

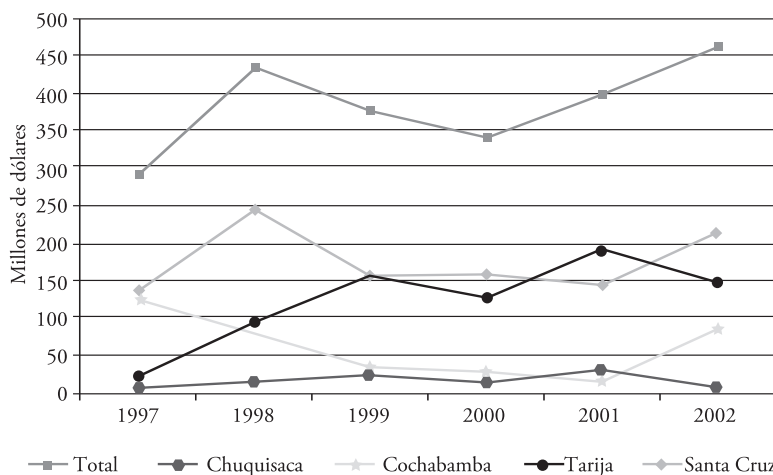
Cabe recordar que la privatización de YPBF no sólo respondió a la necesidad de adaptar al país a un modelo de economía de mercado, “sino también a la debilidad financiera del Estado para posibilitar la inversión en el sector petrolero sin sacrificar inversiones en infraestructura vial, salud y educación” (Cámara Boliviana de Hidrocarburos, s/f.), con los siguientes resultados:

Para el período de 1990 a 1996 la inversión pública total boliviana fue de 3.361,9 millones de dólares. Dentro de esta inversión pública la inversión para YPFB fue de 515,5 millones de dólares. Mientras que en el período de 1997 a 2002 la inversión pública fue de 3.378,4 millones de dólares y la inversión para el *upstream* petrolero fue de 2.649,6 millones de dólares. (Cámara Boliviana de Hidrocarburos, s/f.: 45).

En el siguiente gráfico, se observa el comportamiento de la inversión extranjera directa en el *upstream* hidrocarburífero boliviano. No se aprecia una tendencia clara para el periodo, pero sí es claro que esta inversión se dirige principalmente a los campos ubicados en los departamentos de Santa Cruz y Tarija (Cf. Gráfico 3).

Gráfico 3

Inversión extranjera directa en el *upstream* sector hidrocarburífero (10⁶ USD)

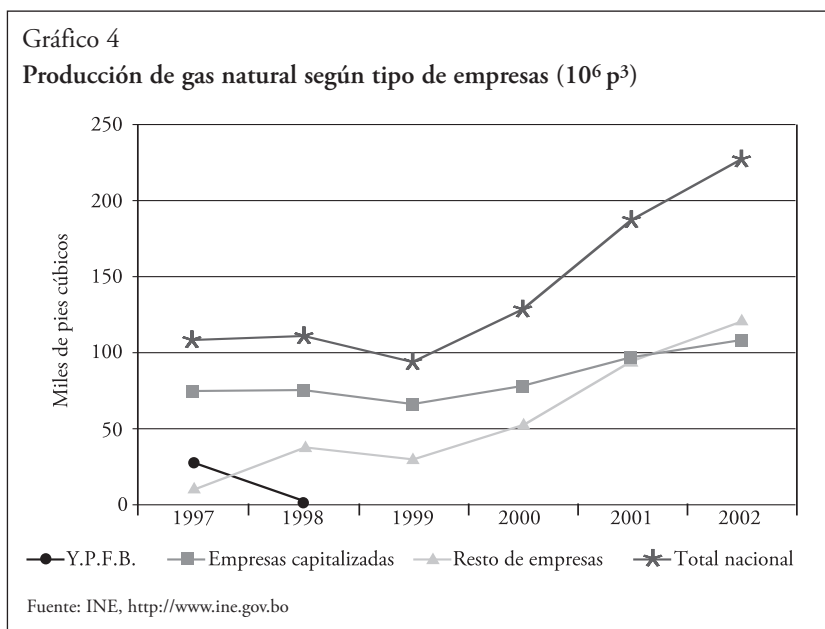


Fuente: INE, <http://www.ine.gov.bo>

Así pues, la política de privatización, aunque polémica por cuanto busca proteger y estimular la actividad de las compañías extranjeras al tiempo que debilitaba a YPFB, dio sus frutos en el aumento de la exploración y en

consecuencia, de las reservas y la inversión en el sector. No obstante, también hay que señalar que, si bien la inversión en exploración y en explotación se eleva considerablemente, para el 2003 y el 2004 este nivel estaba en decadencia, debido a que el nivel de reservas de gas y la falta de mercado para el mismo no justificaba una mayor inversión en exploración.

Por otro lado, el nivel de producción también se incrementó en más del doble, puesto que Bolivia pasó de producir 92.200 millones de p³ en 1997, a 226.700 millones de p³ en 2002 (INE, 2007). Como vemos en el gráfico siguiente, el aumento en la producción provino fundamentalmente de las empresas capitalizadas y extranjeras, de hecho desde el 2001 se observa que la producción de las empresas multinacionales se encuentra por encima de las capitalizadas (Cf. Gráfico 4).



A nivel social la capitalización de YPFB significó un gran número de despidos. “De más de nueve mil trabajadores quedan actualmente quinientos noventa y dos, de los cuales ciento setenta y cinco son técnicos” (OIT,

1997). No obstante, el efecto neto debería tomar en cuenta los empleos creados en las nuevas empresas.

Otro costo de los contratos de riesgo compartido fue que limitaron seriamente la capacidad del país para actuar en el *upstream* de hidrocarburos. No obstante, la inversión extranjera en el sector convirtió a Bolivia en el tercer país en reservas probadas de gas de América Latina.

La nacionalización

Con el referéndum del 18 de julio del 2004, se pusieron sobre la mesa el papel del gas natural como recurso estratégico para el desarrollo del país, y la política exterior del Estado boliviano. En septiembre de 2004, el presidente Carlos Mesa presentó el proyecto de Ley de hidrocarburos como respuesta al Referéndum.²

El pueblo boliviano rechazó la Ley de hidrocarburos existente junto con los contratos de riesgo compartido. En abril de este año existían “76 contratos de riesgo compartido, 44 de los cuales se encontraban en explotación y 32 en etapa de exploración” (Ondarza, 2004). Las causas de este rechazo se derivaron de la opinión generalizada en el sentido que la Ley de capitalización y privatización de hidrocarburos viola la Constitución política del País y está en contra de los intereses nacionales y a favor de los intereses de las empresas transnacionales.

La Constitución plantea que los hidrocarburos son riquezas naturales del subsuelo (son bienes nacionales sin que se pueda separar el yacimiento de la producción en boca de pozo). En consecuencia, conforme a la Constitución, las riquezas naturales hidrocarburíferas pertenecen sólo al Estado y el modelo de contrato de riesgo compartido viola la Constitución, “ya que en su cláusula tercera otorga la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo a las empresas hidrocarburíferas, vulnera no sólo el art. 139, sino también el art. 136 de la Constitución.” (Moguillansky y Bielschowsky, 2000).

2 Proyecto de Ley de hidrocarburos (09/2004), presentado por el Presidente Carlos Mesa. Disponible [29/08/2007] en: http://www.lainsignia.org/2006/mayo/ibe_002.htm.

El artículo 139 de la Constitución política del Estado boliviano textualmente señala:

“Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el Estado en que se encuentren la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable, imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado o sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas conforme la Ley”.

(Moguillansky y Bielschowsky, 2000).

Pero el marco jurídico aprobado por el gobierno de Sánchez de Lozada contradice plenamente lo señalado por la Constitución política boliviana.

El Decreto supremo 24.806 señala, junto con la Ley 1.689, que la producción de gas es de propiedad de las empresas transnacionales, al igual que las fases de transporte y comercialización, sin embargo, la Constitución política del Estado boliviano enfatiza en el artículo mencionado que la propiedad de los yacimientos es únicamente del Estado nacional; es decir, que éste tiene poder para usar y disponer de los hidrocarburos. Además no existe la mínima posibilidad de enajenarlos o sea que no puede pasar el dominio. La Constitución agrega que este recurso natural es imprescriptible: no puede extinguirse. Entonces, el artificio legal referido a la propiedad de la producción contradice y viola la Constitución política del Estado boliviano.

En el proyecto de ley presentado por el Presidente Carlos Mesa, además de reconocerse el gas como recurso estratégico, se da la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo al Estado boliviano; deja claro que ningún contrato podrá transferir la propiedad de los hidrocarburos y que los titulares que hubieran suscrito contratos de riesgo compartido, en exploración, explotación y comercialización deberían adecuarse a las disposiciones del proyecto de Ley de hidrocarburos.

En el artículo 6 del capítulo II, se establece la refundación de YPFB por medio de las acciones del Fondo de capitalización colectiva, correspondiente a las empresas Andina S. A., Chaco S. A. y Transredes S. A.³ Retornan a esta institución las actividades de exploración, explotación, transporte, refinación e industrialización, además de la participación en la distribución de gas por redes y en la comercialización de los derivados de hidrocarburos. En síntesis, YPFB vuelve a participar en toda la cadena de los hidrocarburos.

En el artículo 7 de este mismo capítulo se crea la empresa Petrobolivia, con el fin de que asuma todos los derechos y obligaciones que posee YPFB actualmente, o sea que Petrobolivia es la encargada de otorgar derechos y fiscalizar las actividades de exploración y explotación; además es la encargada de suscribir contratos a nombre del Estado boliviano con personas de derecho privado o sociedades mixtas.

En el artículo 16 del capítulo I del título II “Disposiciones Generales”, se da la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo al Estado boliviano. Mediante Petrobolivia se ejerce la titularidad del derecho propietario. Iniciada la producción del campo, el titular de un contrato de producción compartida está obligado a entregar a Petrobolivia la totalidad de los hidrocarburos producidos.

En el proyecto de ley se establece que las regalías que se pagarán a favor del sector de hidrocarburos volverán al 50 % del valor de la producción de gas natural y petróleo. Según el artículo 43 del capítulo II del título 4 “Régimen de patentes, regalías, participaciones y tasas”, el titular está sujeto al pago de una participación departamental del 11 %, una regalía nacional compensatoria del 1 %, una participación del 6 % sobre la producción fiscalizada de hidrocarburos, una regalía nacional complementaria del 1 % del valor de la producción de hidrocarburos existente y una participación del 19 % de la aplicación de los contratos de riesgo compartido de las empresas capitalizadas sobre el valor de la producción fiscalizada de hidrocarburos (Moguillansky y Bielschowsky, 2000).

3 Proyecto de Ley de hidrocarburos (09/2004), presentado por el Presidente Carlos Mesa. Disponible [29/08/2007] en: http://www.lainsignia.org/2006/mayo/ibe_002.htm.

En cuanto a la contratación, los contratos de producción compartida pueden ser suscritos con Petrobolivia por cualquier persona colectiva, nacional o extranjera. El titular ejecuta con sus propios medios y corre con el riesgo de las actividades de exploración y explotación. Petrobolivia en el contrato de producción compartida, tiene participación en la producción, una vez deducidos los costos incurridos en la obtención.

Para los titulares que migren de un contrato de riesgo compartido a un contrato de producción compartida, Petrobolivia amortizará al titular un porcentaje de las inversiones realizadas en su desarrollo, previo informe de auditoría externa. La amortización la realizará Petrobolivia con la producción futura del campo.

Si bien la Ley anterior concedía a las empresas transnacionales los hidrocarburos bolivianos, así que el Estado perdía posibilidades de extracción, explotación y comercialización; también es cierto que gracias a lo atractivo del país para los inversionistas extranjeros, se pudo conocer el potencial gasífero boliviano. Los gráficos anteriormente analizados muestran como se incrementan las reservas con el aumento en la inversión.

El texto de un Decreto supremo con el cual se declaraba estatizado el sector de los hidrocarburos bolivianos fue leído el 1 de mayo de 2006. El Decreto supremo 28.701 seguía fielmente “los contenidos de la ley de hidrocarburos aprobada en el año 2005 y que permanecía sin ejecutar.” (Otalvora, 2007). Así que este decreto recupera para el Estado boliviano la propiedad, posesión y el control absoluto de los hidrocarburos.

Cuando se refiere a recuperar la propiedad establece en el artículo 2:

“[...] la obligación de entregar a YPFB, toda la producción de hidrocarburos del país y así mismo dispone que YPFB, comercializará los mismos en nombre y representación del Estado boliviano, definirá las formas y condiciones, volúmenes y precios, tanto para el mercado interno como para la exportación y su industrialización. Viene a significar esta figura jurídica que a YPFB le corresponde la comercialización y la fijación de volúmenes y precios en el mercado interno y en el de exportación”.

(Moreno, 2006).

Sin embargo, en esta cita cabe aclarar que el decreto no establece cómo se llevarán a cabo la comercialización y la fijación de precios. Se deduce que YPFB intervendrá en toda la cadena hidrocarburífera, y entonces la pregunta que surge es ¿qué lugar ocuparán las empresas anteriormente capitalizadas, como es el caso de Chaco S.A, Andina S.A, Transredes S.A, Petrobras Bolivia Refinación S.A y la Compañía Logística de Bolivia S.A? La respuesta a este interrogante se encuentra en el artículo 7 del Decreto supremo 28.701, el cual determina “la nacionalización de las acciones para obtener el control sobre [las empresas capitalizadas]” (Moreno, 2006).

Al nacionalizar las acciones, YPFB se vería obligado a comprar el número de acciones necesarias para controlar el 50 % más uno, para de esta manera controlar los recursos que administraban las empresas capitalizadas, “aunque el Decreto supremo en análisis, no establece la forma de pago ni el mecanismo de compensación, son claros los tratados suscritos por Bolivia en esta materia” (Moreno, 2006).

Después de la nacionalización

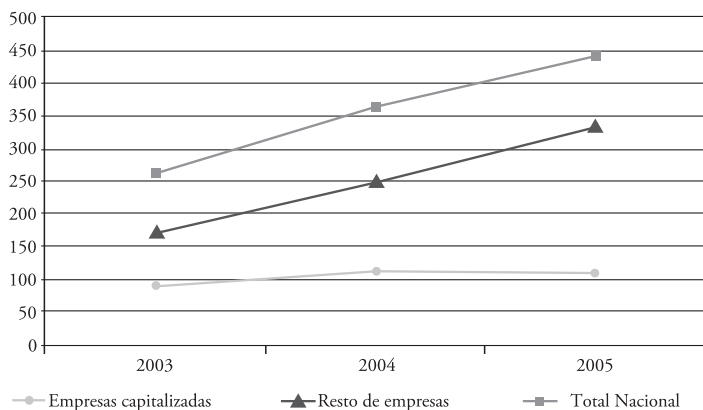
Después de la Ley de hidrocarburos y de la declaración del Decreto supremo 28.701 de 2006, la principal preocupación radica en el comportamiento del sector de hidrocarburos bolivianos. Los incentivos para atraer inversión extranjera directa no son los mismos, y por lo mismo se pensaría que los niveles de reservas, producción e inversión disminuirían.

Para mantener la producción de hidrocarburos es necesario contar con los equipos necesarios, los medios de transporte y en definitiva con la infraestructura, la tecnología y el capital, tanto físico como humano, para desarrollar de manera efectiva las labores de exploración, extracción y producción. De ahí el peligro de la disminución de la inversión por parte de las empresas extranjeras. Petrobras, por ejemplo, redujo sus inversiones al mínimo indispensable como resultado de la nacionalización.

A pesar de las inquietudes del texto de la nueva ley de hidrocarburos y de los cuestionamientos acerca de las capacidades bolivianas para enfrentarse al *upstream* como única dueña y principal socia, en el siguiente gráfico vemos que el comportamiento de la producción de gas natural

no presenta una variación significativa. De hecho si contamos con que en mayo de 2005, se oficializó la nueva ley de hidrocarburos, no se hace evidente una disminución en la producción de gas natural por parte de empresas extranjeras, como tampoco un incremento en la producción por parte de las empresas anteriormente capitalizadas (Cf. Gráfico 5).

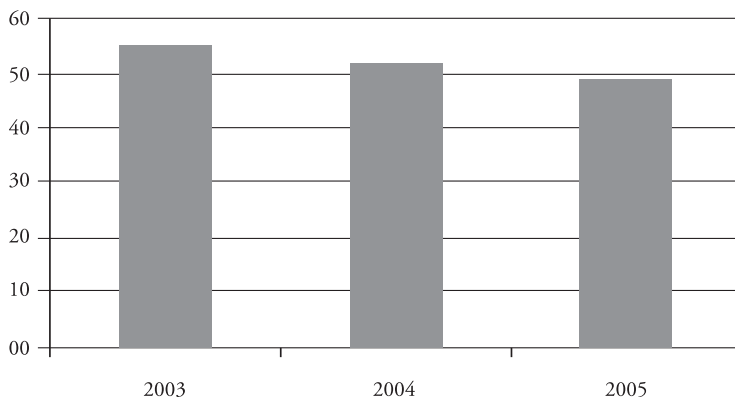
Gráfico 5

Producción de gas natural según tipo de empresas (10^6 p^3)

Fuente: INE, 2007.

Lo que sí es evidente es que el nivel de reservas, que presentaba una tendencia creciente desde el 2000 hasta el 2003, muestra una notoria disminución. Esta tendencia no necesariamente es consecuencia exclusiva de la nacionalización, pues el incremento en las reservas se venía frenando desde antes (Cf. Gráfico 6), pero el hecho es de todos modos preocupante, porque se hace necesario encontrar nuevas reservas e incrementar su nivel si Bolivia espera conservar su importancia en reservas a nivel latinoamericano, y sobre todo si espera continuar suscribiendo contratos de exportación con grandes y sostenidos beneficios.

Gráfico 6

Reservas de gas natural (10^6 p^3)

Fuente: INE, 2007.

Una posible lectura de estos hechos es que la nacionalización hizo que las empresas extranjeras suspendieran sus inversiones y aumentaran la producción para recuperar rápidamente lo que se pudiera salvar, con el consiguiente menoscabo en las reservas y a futuro el fin de los planes de integración. No obstante, esta lectura puede ser apresurada. En efecto, la balanza a largo plazo está del lado de los productores, por cuanto la necesidad de gas aumenta rápidamente y las tendencias serán al aumento en el precio y el aumento en la fracción de la renta que tomen manos de los países productores (García Molina, 2007).

La integración con Brasil y Argentina es una necesidad muy grande para estos dos últimos, como se notó en la disminución de suministro de gas a los Estados de Sao Paulo y Río de Janeiro para poder abastecer a las centrales termoeléctricas. Es lógico, entonces, que estos países estén dispuestos a continuar con el proceso de integración bajo condiciones que favorezcan más a los países productores.

Un problema más grave es la inestabilidad política de Bolivia. De hecho, el ambiente es de duda frente a lo que efectivamente el Estado boliviano había firmado con las transnacionales. A futuro, la estabilidad

depende también de cuánto tiempo permanezcan los funcionarios en el sector. No es clara la viabilidad a largo plazo de la política de tener como salario máximo el salario del presidente en un sector que internacionalmente tiene salarios bastante altos para el personal calificado.

En el congreso hay desacuerdo con algunas de las decisiones tomadas por el presidente, y el 22 de agosto de 2007 oficialistas y opositores llegaron a las manos por diferencias frente a una acusación de Evo Morales. Tales diferencias entre el congreso y el presidente, la cercanía del presidente boliviano con su homólogo venezolano⁴ y el ambiente creado para los inversionistas dejan a Bolivia con los ojos del mundo entero sobre ella. Hasta el momento no se tiene una visión clara del panorama futuro para este país.

Conclusiones

A pesar de la atracción de la inversión privada internacional a través de un régimen fiscal generoso para reemplazar los derechos de propiedad del Estado como productor de hidrocarburos, la capitalización tuvo un costo social muy alto que se vio reflejado en el crecimiento del desempleo y en el bajo nivel de regalías que recibía el Estado por parte de los hidrocarburos. Sin embargo, la capitalización favoreció el hallazgo de nuevas reservas, al permitir que la inversión extranjera se instalara cómodamente en el país y extrajera de él los máximos beneficios.

Con la nacionalización de los hidrocarburos, Bolivia pretende ahora ser la dueña de todos los hidrocarburos que se produzcan en el país y de sus derivados. Además está implementando una política de industrialización del gas, con la que espera expandir el consumo interno de este energético e incrementar las exportaciones.

Bolivia espera continuar siendo el tercer país de América Latina con mayores reservas de gas, para esto debe continuar trabajando en el *upstre-*

4 Chávez apoyó la nacionalización prestando apoyo técnico, pero han surgido dudas respecto a lo adecuado de esta ayuda porque el interés de Venezuela en exportar gas a Brasil y Argentina podría debilitar la posición de Bolivia, y porque la experiencia técnica de PdVSA no se concentra en el tipo de gas que se encuentra en Bolivia.

am, es decir debe invertir en la exploración y explotación de gas natural y YPFB, junto con Petrobolivia, debe buscar suscribir contratos favorables para el país que reviertan un buen nivel de regalías y permitan hacer una buena comercialización del hidrocarburo.

En un país con los niveles de pobreza y desigualdad de Bolivia, con una de las tasas de mortalidad infantil más altas del continente, sólo en la medida en que la evolución del sector de hidrocarburos vaya acompañada de mejoras en el bienestar de la comunidad se puede esperar que las reformas y políticas sean sostenibles. Esa fue la principal causa del descrédito de las políticas de privatización en el sector y de su posible reforma en el futuro próximo. Las nuevas reformas deberán incrementar las reservas atacando el problema social o enfrentar la misma incertidumbre.

Bibliografía

- Dupleich, L., Garrón, M., Selaya, P. (2003). "Estructura del sector hidrocarburos 1990-2002". Documento de trabajo. La Paz: UDAPE. Disponible [19/11/2007] en: www.udape.gov.bo
- Cámara Boliviana de Hidrocarburos (s/f.). "El régimen impositivo del sector hidrocarburífero". Disponible [19/11/2007] en: www.cbh.org.bo.
- García Molina, M. (2007). "La energía como motor para la integración en América Latina", en: K. P. Schütt, F. Carucci (Coord.), *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina*. Caracas: ILDIS, 15-38.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2007). "Bolivia: producción de petróleo y gas natural por año según subsector, 1991-2006". La Paz: INE. Disponible [11/2007] en http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/Panuario_00xx.exe/cuadro.
- Moguillansky, G., Bielschowsky, R. (2000). *Inversión y reformas económicas en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mora Contreras, J. (1998). "La capitalización de YPFB en el proceso de transformación de Bolivia en distribuidor de gas natural para el Mercosur". Universidad de Los Andes/Facultad de Ciencias

- Económicas y Sociales. Mimeo: Mérida. Disponible [01/2008] en: http://iies.faces.ula.ve/investiga/JMora/1998_YPFB.pdf.
- Moreno, B. R. (2006). “La nacionalización de los hidrocarburos, un enfoque legal necesario”. *Energy Press*. Disponible [01/2008] en: <http://www.energypress.com.bo/Ramiro/5.htm>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997). “ETM Andino: Empleo, productividad e ingresos Bolivia 1990-96”. Bruselas: OIT.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2001). “Los mercados de gas natural en la comunidad andina: desarrollo y perspectivas de integración”. Quito: OLADE.
- Ondarza, G. (2004). “Claves para estar informado”. *El Deber*, mayo.
- Otalvora, C. E. (2007). “Integración, des-integración y gasoducto del sur”, en: K.-P. Schütt, F. Carucci (Ed.), *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina*. Caracas: ILDIS, 163-190.
- Quiroga Santacruz, M. (1982). *Oleocracia o patria*. México: Siglo XXI.
- Villegas, C. (2002). *Privatización de la industria petrolera en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.