

“Nacionalización” de los hidrocarburos del gobierno del MAS: balance y perspectivas

Carlos Arze Vargas

¿Qué significa Nacionalizar?

Nacionalizar es un paso hacia la socialización de los medios de producción. La socialización es la conversión, la transformación de una propiedad privada de usufructo de las empresas transnacionales en una entidad manejada por el estado para definir el curso de la política, definir el curso de la explotación y producción. La nacionalización permite establecer qué cosas se produce y para qué propósitos, además controlar el excedente económico que se genera en un sector.

Ese es el significado de la nacionalización que se ha realizado en épocas pasadas en el país y en otros países.

La nacionalización del gobierno del MAS, contenido en el Decreto Supremo 28701, no es una nacionalización. El Estado boliviano a partir de la compra de acciones de las empresas Andina, Chaco, Transredes, no tiene el control del sector de los hidrocarburos, que está en manos de las empresas extranjeras.

Antecedentes y Procedimientos de la “nacionalización” del MAS

Ley 3058 del año 2005

- El Estado es propietario en Boca de Pozo hasta Punto de Fiscalización
- Productores entregan hidrocarburos producidos a YPFB
- Regalías de 18%; impuestos 32% (IDH)
- Precios internacionales para el mercado interno (paridad de X) y de contrato para mercado externo
- La industrialización depende de Inversión Extranjera Directa.
- Refundación de YPFB en marco de neutralidad y competencia

Decreto Supremo 28701

- Establece un período de TRANSICIÓN de 180 días para migración de contratos. Para presionar a las empresas: i) asume control de actividades de producción, transporte, almacenaje, ii) impone participación de 32% para YPFB en 2 megacampos, iii) dispone Auditorías en todos los campos.
- Refundación de YPFB: i) transfiere gratuitamente acciones de Fondo de Capitalización Colectiva, ii) compra de acciones necesarias para llegar al 50% + 1 de empresas: Andina, Chaco, Transredes (capitalizadas) y de EBR (Refinerías) y CLBH (Almacenaje) que fueron privatizadas.

Gobierno firma con petroleras nuevos Contratos de Operación: Características de los Contratos de Operación

- Propiedad de YACIMIENTOS y de HIDROCARBUROS PRODUCIDOS son del Estado.
- YPFB no asume riesgos en exploración, ingresos de explotación comercial pagan todos los costos de exploración (costos recuperables).
- Desalienta la exploración y se alienta monetización acelerada de las reservas.
- Los activos pasan a propiedad de YPFB, pero los usa la ETN (Empresa transnacional) gratuitamente.
- Duración de contratos entre 23 y 30 años.
- Ingresos: 50% regalías e IDH, Costos Recuperables y Utilidad ETN y Participación YPFB.
- Empresas pueden descontar como Costos Recuperables, de 30% a 50% de VBP.
- Reconoce inversiones realizadas, informadas de “buena fe” por empresas sin Auditorías.

Costo de la “nacionalización”

Costo de compra de acciones de la nacionalización

	% acciones AFP	% acciones compradas	Costo \$us	% acciones YPFB
YPFB Chaco ¹	49,0%	50,0%	233.440 .140	99,0%
YPFB Andina	49,3%	1,1%	6.241.9 66	50,4%
YPFB Transportes ²	33,6%	65,0%	241.154 .976	98,6%
YPFB Refinación	n.a.	100,0%	112.000 .000	100,0%
YPFB Logística	n.a.	100,0%	16.430. 000	100,0%

YPFB Aviación ³	n.a.	100,0%	36.000.000	100,0%
Total			645.267.082	

(1) Costo al precio establecido en DS 29888.

(2) Costo por 50% acciones.

(3) Valor de demanda (información Min. Arismendi El Deber 30/1/2011).

Cabe decir:

- En el caso de Chaco la compra de la mitad del paquete accionario costaría el 76% del valor de la “capitalización”
- En la compra del 50% de acciones de Transredes se pagaría 91% del precio de la capitalización
- En la recompra de la CBLH y de Refinerías, se pagaría 109% del valor de su privatización por Banzer.
- La “nacionalización” no abarcó más que a las empresas “capitalizadas”, por lo tanto no se dirigió a controlar el sector.

Resultados financieros

Participación estatal en la renta petrolera

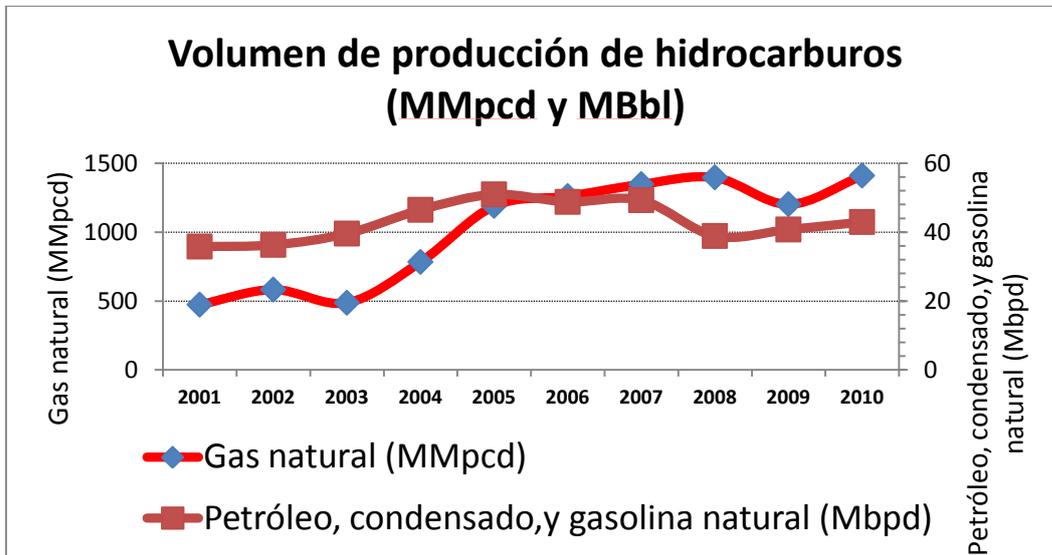
En términos financieros, la nacionalización sólo ha significado un aumento del 15 por ciento en la renta para el Estado, porcentaje adicional que además es variable. Este ingreso proviene de la participación e YPFB en las utilidades de los campos.

Es decir, YPFB recibe una parte de las utilidades netas pero ese nuevo monto no alcanza para llegar a la suma que el slogan oficialista repite: que el 82 por ciento del valor de los hidrocarburos es para el Estado y sólo 18 para las petroleras.

Lo más interesante es que en términos absolutos, es decir en moneda corriente en dólares, si las empresas el 2004, cuando controlaban el 75 % del excedente, se llevaban más de 850 millones de dólares, hoy, con un nivel de precios más altos y debido al aumento del volumen de las exportaciones, se están llevando 300 millones de dólares más, es decir un total de 1.156 millones de dólares, como utilidades y costos recuperables. Este es el dato que demuestra por qué las empresas no se han ido del país con la “nacionalización” del MAS.

Estancamiento y caída de la producción (ESTO HABRÍA QUE ACTUALIZAR O SACAR)

La venta de hidrocarburos ha ido aumentando sostenidamente durante el período del gobierno del MAS, gracias al incremento de los precios de estas materias primas en el mercado mundial. El valor total de la producción de hidrocarburos subió de 1.596 millones de dólares en 2005 a 3.305 millones en 2010. Sin embargo, en esta suma creciente, la participación del valor de la producción del petróleo fue decayendo paulatinamente, desde 652 millones hasta 448 millones en el mismo período. Esta situación se debe al comportamiento desigual del volumen de producción de los hidrocarburos.



La información oficial revela que el volumen de la producción de petróleo, líquidos - condensado y gasolina-, ha caído desde el 2006, mientras que la producción y el volumen en gas natural no ha subido significativamente, oscilando entre los 1.200 y 1.400 millones de pies cúbicos diarios en el período 2006-2010; hasta el 2006 hubo un incremento significativo en el volumen de producción de gas natural, pero después su tasa de crecimiento fue descendiendo y podríamos decir que prácticamente se estancó.

Entonces, uno de los resultados prácticos de este proceso de “nacionalización” fue la caída y/o el estancamiento en la producción de hidrocarburos en el país, dependiendo de qué producto consideremos.

La causa es la caída de la inversión.

Obviamente, la caída de la producción responde a la disminución tendencial de la inversión sectorial. Esta puede observarse en la caída del número de pozos perforados: en el quinquenio 2001-2005, el número anual promedio de pozos de desarrollo y exploratorios perforados llegaba a los 30, en cambio en el quinquenio 2006-2010, solo se perforó 7 pozos anualmente.

Tipo de pozo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 [e]
Exploratorio	39	20	12	15	12	3	4	4	2	0	5	15
Desarrollo	25	33	19	14	9	12	5	1	2	5	10	26
Total	64	53	31	29	21	15	9	5	4	5	15	41

Fuente: elaboración propia.

La promesa de la industrialización

Estado de proyectos de industrialización de hidrocarburos

Una docena de proyectos se han incorporado en la estrategia boliviana de hidrocarburos, en los planes de inversión de YPFB y los planes de la Empresa Boliviana de Industrialización. Sólo uno se ha cumplido y dos pequeños proyectos que no son de industrialización: uno de tapones plásticos para las garrafas y una planta de producción de tubos plásticos, pero con materia prima importada.

El gobierno al no tener resultados concretos en industrialización presenta proyectos y más proyectos, para demostrar que está avanzando. La planificación ha sido sustituida por la improvisación dominada por la urgencia política, lo que está demostrado en la superposición de funciones de YPFB y la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH), que ha llevado a la paralización de varios proyectos con cierto grado de avance.

Los proyectos más avanzados son las plantas separadoras de líquidos (la de Río Grande ya está en funcionamiento) del gas que se exporta a la Argentina y Brasil. Vale la pena señalar que esas plantas no van a recuperar la totalidad de los presentes en el flujo del gas rico, sino sólo una parte minoritaria y gran cantidad de los productos obtenidos, como el GLP tienen como destino la exportación.

El proyecto estrella de la gestión de gobierno, que fue presentado como un proyecto de industrialización de los hidrocarburos, el Mutún, ha sido todo un fracaso, por la presencia fraudulenta de la Jindal.

Entonces, otro objetivo de la nacionalización no se ha cumplido y enfrenta serios problemas, desde la ineficiencia hasta la corrupción.

Caída de RESERVAS

El tema de las reservas

Las reservas de gas y petróleo han caído significativamente. Vemos que entre la certificación de 2004 de DeGolyer & MacNaughton y la de Ryder Scott de 2009, las reservas de hidrocarburos han caído en un 65 por ciento. Prácticamente dos tercios de las reservas de hidrocarburos han desaparecido.

Las explicaciones expuestas por funcionarios y analistas fueron varias. Una dice que se manipularon las reservas durante la época del neoliberalismo para favorecer la valorización de las acciones de las empresas en las bolsas de valores del exterior; una manipulación especulativa. Hay otras explicaciones que plantean que el cambio de metodología para la medición de las reservas provocó la caída de unas reservas anteriormente sobreestimadas. Otra explicación apunta a la práctica depredadora de las reservas durante los últimos 5 o 6 años. Las empresas transnacionales habrían estado explotando las reservas de manera irracional y en esta medida habrían provocado su caída; no sólo porque hubiesen extraído demasiado sino porque al hacerlo de mala forma, pusieron en peligro algunas reservas que hoy son difíciles de recuperar.

Cualquiera sea la explicación de esto, las empresas, que tiene en control del sector, no han invertido para renovar las reservas consumidas, menos para encontrar reservas en otras áreas. Las empresas han optado por una actitud que es fruto de la permisividad que les ha dado el gobierno del MAS: los contratos no les exigen el cumplimiento de los programas de trabajo bajo sanción. Si revisamos los proyectos podremos encontrar que no se ha cumplido los programas que estaban aprobados por YPFB. Tampoco tienen la obligación de renovar las reservas extraídas.

Esta política es una prolongación de las políticas de corte neoliberal; una política que prioriza la monetización acelerada de las reservas probadas, es decir, su venta al exterior. Las empresas exportan la producción aceleradamente sin preocuparse de dejar para el futuro una cantidad de reservas similares o mayores que sirvan de ingresos para el Estado.

Caída de las reservas:

Gas Natural

24,7 8,3

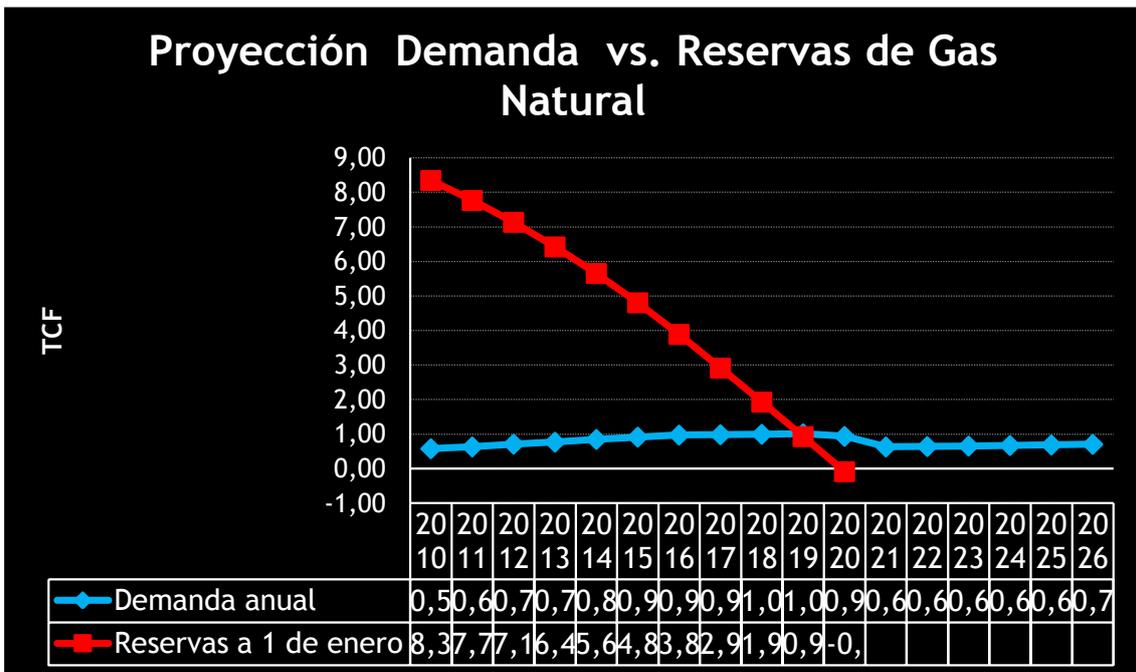
(t.c.f)

Petróleo condensado y gasolina

407 187

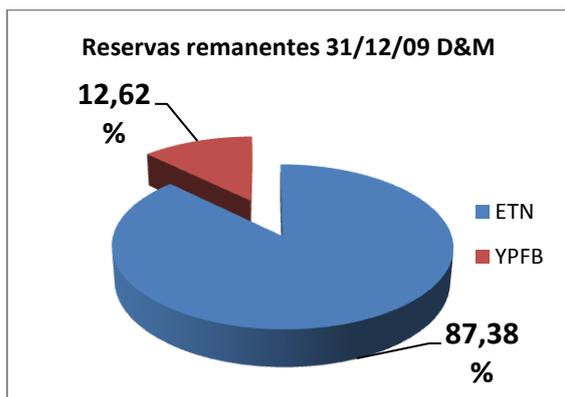
(Millones de barriles)

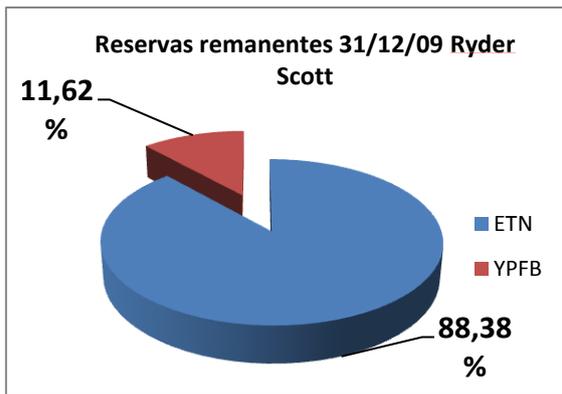
Las reservas sólo alcanzarán hasta el 2019



¿Quién domina el sector?

Las reservas

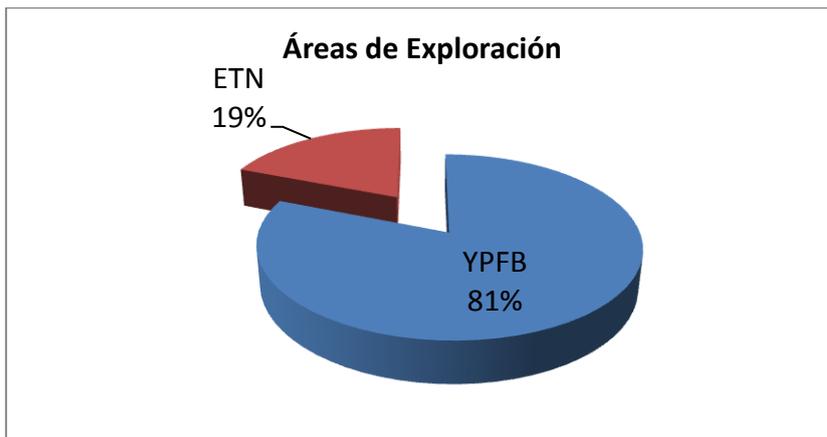




La información sobre el control de las reservas remanentes a diciembre de 2009 (saldo de las reservas certificadas en 2004 menos la producción del período), muestra que en la reducción el estado ha sido el más perjudicado. Las reservas en manos de las empresas controladas por YPFB habrían caído del 12,6 por ciento al 11,6 por ciento, considerando la evolución de las reservas certificadas y la nueva medición realizada por Ryder Scott.

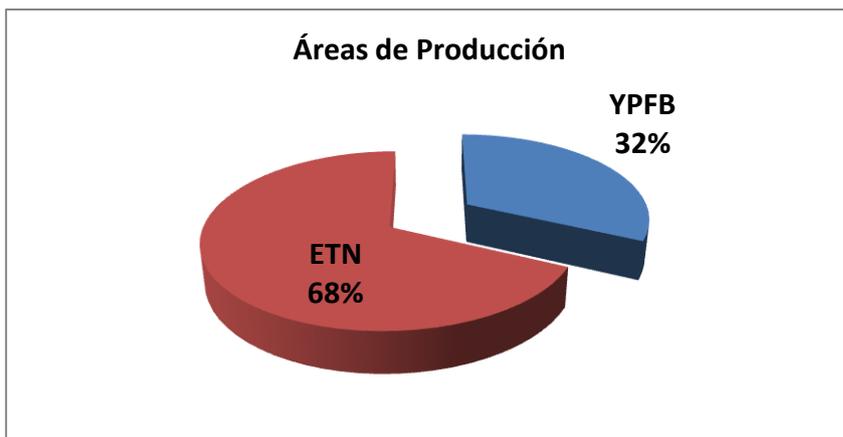
Las áreas petroleras

Las ETN controlan las áreas de producción



En el caso del control de las áreas petroleras de exploración, tenemos:

De un total de 12,7 millones de hectáreas que componen las áreas de exploración, YPFB tiene el control sobre el 81 por ciento. Empero, de esas 10,3 millones de hectáreas un 36 por ciento, equivalentes a 4,6 millones de hectáreas ya han sido adjudicadas —en sociedad con YPFB- a empresas transnacionales para llevar a cabo exploraciones o estudios preliminares.



En el caso de las áreas de explotación, donde se hallan las reservas probadas, de un total de 760 mil hectáreas, el Estado tiene el control, a través de Chaco y Andina, sólo sobre el 32 por ciento, mientras que las transnacionales poseen el control mayoritario del otro 68 por ciento.

¿Quién domina la producción?

La producción está dominada por las Transnacionales, como puede deducirse de la información oficial.

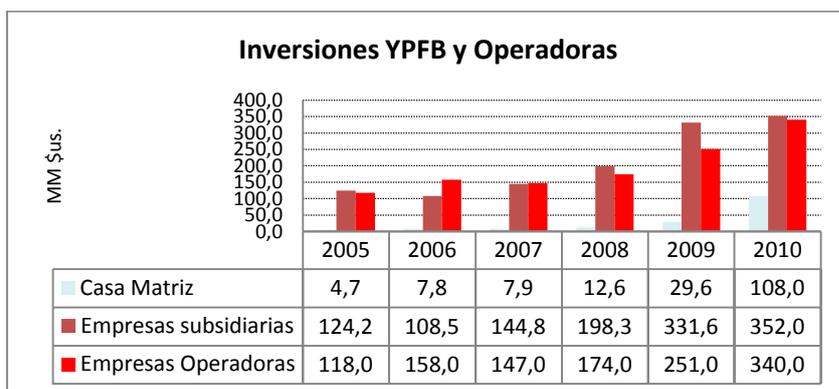


Del total de la producción anual de hidrocarburos -gas natural y de petróleo, condensado y gasolina natural- las empresas transnacionales controlaron el 82 por ciento en 2010, porcentaje que resulta más elevado del que poseían en 2005, cuando controlaban el 75 por ciento. Es decir, que las empresas extranjeras no sólo que se ubican como dominantes, sino que esa posición ha ido agudizándose en el curso del primer período de gobierno del MAS.

Considerando la participación por operadores individuales, destaca la presencia de Petrobrás, que mejoró su participación en el control de la producción, desde un 56,7 por ciento en 2005, hasta un 63,7 por ciento en 2010. Contrariamente, las empresas Chaco y Andina sólo controlaron en 2010 el 17,8 por ciento, porcentaje menor al 24,5 por ciento que les correspondía cuando estaban en manos de las empresas que las privatizaron.

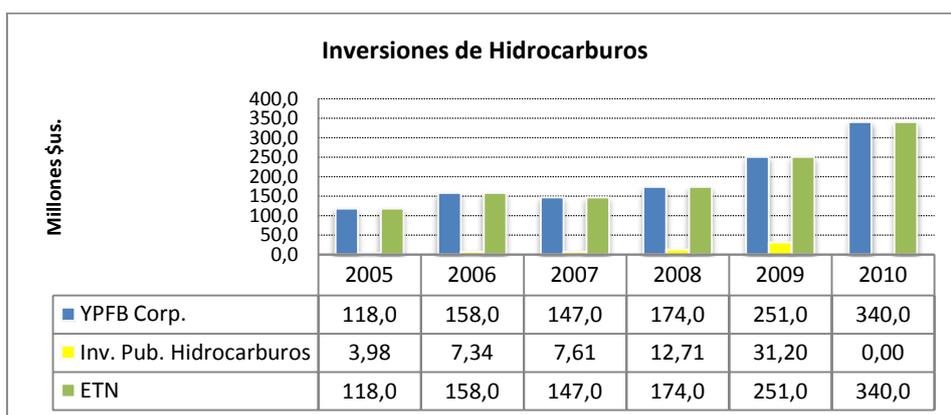
Las inversiones

La información que presenta YPFB Corporación respecto a las inversiones realizadas por esa empresa e a los largo de los últimos años, muestra que ella habría invertido más que las operadoras extranjeras. Así, si en 2006 invirtió, a través de la Casa Matriz y de sus subsidiarias alrededor de 129 millones de dólares frente a 118 millones de dólares de las transnacionales, en 2010 habría invertido 460 millones de dólares frente a 340 millones de las operadoras.



Sin embargo, la información del Instituto Nacional de Estadística, destaca que la inversión pública en el sector hidrocarburífero, es decir, distinto a sectores como industria (refinerías) y transporte (gasoductos), sólo habría sido una fracción minoritaria de la inversión reportada por YPFB Corporación: en 2006 sólo habría llegado a 7,3 millones de dólares y en 2009 sólo habría alcanzado a 31,2 millones de dólares. Esta discriminación es importante para efectos de comprender la magnitud de las inversiones dirigidas a elevar las reservas y la producción de hidrocarburos.

Pero la inversión pública no es en producción



Perspectivas: Nueva Ley de Hidrocarburos a favor de las transnacionales

En los siguientes puntos se podría sintetizar la nueva orientación de las políticas sobre hidrocarburos del gobierno del MAS.

Las empresas transnacionales presionan al gobierno para modificar la Ley 3058 de 2005. Fruto de ello hemos tenido episodios en el país de una virtual crisis energética. Las importaciones de derivados del petróleo (diesel, gasolina, glp) han subido porque la producción interna de

petróleo es insuficiente para satisfacer la necesidad de las refinerías. Estas empresas, que tienen el control real del sector, han puesto en peligro el propio abastecimiento interno del país. La misma caída de las reservas se debe al control de las reservas por las transnacionales.

¿Este proceso va seguir agudizándose, en el sentido de estar cada vez más dominada por las transnacionales, o se va corregir el curso?

Lo que vemos es que las políticas futuras, adelantadas por algunos personeros de gobierno y de las empresas, van a seguir siendo favorable a las transnacionales.

Del gasolinazo a las NOCRES

En esta dirección, la primera medida fue el gasolinazo, orientada a formar, mediante impuestos a los consumidores, un fondo petrolero y pagarles ya no 27 dólares sino 59 dólares el barril de petróleo. Esto ya se ha realizado de una manera subrepticia hace cuatro meses con el decreto 1202. El gobierno les está pagando 30 dólares como incentivo por barril de petróleo mediante notas de crédito fiscal (NOCRES). Es decir, lo que falló en el gasolinazo, ahora lo subsanan mediante notas de crédito fiscal.

¿Quién pagará esas notas, que son en realidad papeles con los que las empresas pagan sus impuestos, que es una forma de devolverles los impuestos que ellas pagan?

El Tesoro General de la Nación. Es, decir va salir de la misma renta petrolera. Con una mano se les cobra y con la otra mano se les devuelve, pero se les devuelve más. De los 27 dólares, nosotros les cobramos el IDH y las regalías, hasta el 50 por ciento, equivalente a 13,5 dólares; ahora ellas van a recibir 30 dólares, es decir, más del doble de lo que pagan por renta, más las ganancias actuales que están percibiendo.

El Vicepresidente, Álvaro García Linera, en su intervención en la clausura del 5º Congreso Internacional de Gas y Energía, decía: “cómo es pues compañero Delius, hace cuatro meses que les hemos dado el incentivo y no han aumentado la producción de petróleo”. Claro, porque las petroleras no han aumentado la producción de petróleo, pese al incentivo. Primero, es que el mencionado decreto no establece que se les pagará sólo a aquellos operadores que aumenten la producción de petróleo; determina que se le pagará a todo aquel que produce petróleo. Produzcan más o menos, igual reciben el incentivo. Extraño incentivo. Hasta en una familia el padre premia al hijo que se porta bien. Estos señores, no se portan bien pero se los premia.

Segundo, ese incentivo que eleva en términos directos el precio no paga IDH, es decir, las regiones, las universidades, las alcaldías no van a recibir recursos adicionales por ese precio incrementado. El IDH se paga por el valor del barril. Si el barril cuesta 27 más 30 dólares, se hacen 57 dólares; las empresas deberían pagar sobre ese monto el IDH. En última instancia el Estado y los consumidores, y los que tributamos somos los que pagamos ese premio.

Además, el incentivo va a favorecer principalmente a la empresa REPSOL que tiene en sus manos más de la mitad de la producción de petróleo en el país.

Áreas de exploración para las petroleras

La otra política favorable al poder transnacional es el otorgamiento de mayores áreas de explotación en áreas reservadas de YPF; en asociación con transnacionales, formando empresas de Sociedad Anónima Mixta (SAM).

Se han hecho ya estas sociedades con Petrobras y GTL Bolivia, que curiosamente es una filial de la JINDAL en Bolivia, empresa expulsada por haber estafado al Estado en el tema del Mutún; sin embargo, es socia del gobierno en el tema petrolero. Otras sociedades son con Petroandina, que es una sociedad con la venezolana PDVSA, además de PetroVietnam e YPF Argentina. Esas empresas ya tienen tres millones de hectáreas para la explotación de los hidrocarburos. Este constituye un incentivo para las empresas, porque van a entrar en sociedad con el Estado, quien les devolvería -es una promesa de las autoridades- aceleradamente sus inversiones en exploración, en caso de ser exitosa la búsqueda de reservas. Esto quiere decir que durante los primeros años que empiecen a explotar esos campos rentables no pagarían nada al Estado, hasta recuperar su inversión; pero como seríamos sus socios, les estaríamos pagando con las utilidades de YPF.

También se ha planteado desde círculos oficialistas, la necesidad de flexibilizar el actual régimen tributario, incorporando criterios diferenciados, por ejemplo, por tipo de producto o hidrocarburos producido.

Otra medida permanentemente demandada por los empresarios y atendida por el gobierno es la ampliación y mejora de los mercados de exportación. Hoy se habla no solamente de Uruguay y Paraguay, sino inclusive de Chile como destino de los hidrocarburos, algo impensable en 2002 y que, como consigna, le sirvió electoralmente a Evo Morales.

Finalmente, alguna autoridad de gobierno ha revelado que el proyecto de nueva ley estaría contemplando la "simplificación" del trámite de otorgamiento de licencia ambiental para proyectos, en lo referido a la consulta indígena. En otras palabras, se pretendería afectar ese derecho indígena para facilitar la implementación de proyectos hidrocarburíferos.

Esas son las políticas que posiblemente se promuevan con la elaboración de la nueva Ley de Hidrocarburos.

Decidir qué hacer con el excedente

El gobierno ha jugado sobre un discurso muy hábil para ocultar que no ha nacionalizado, haciendo énfasis en el tema fiscal del control de los hidrocarburos. Todos los informes del Presidente hacen énfasis en ese aspecto cada año. Se dice machaconamente que el 2004 teníamos 250 millones de ingresos en hidrocarburos y ahora llegaremos a más 2000 mil millones de dólares. Esta es una mirada estrictamente fiscal del problema y el gobierno ha impuesto esa orientación a todos los sectores. Nos han contado el cuento que tema de la nacionalización es sólo fiscal, es decir que mientras haya mayores ingresos para las gobernaciones y municipios estamos mejor. Eso no es suficiente, porque estamos hablando de gas, un recurso finito, no renovable. Nuestras reservas se acabarían el año 2019 y el 2020 no habría más gas. A partir de esa fecha no vamos a poder abastecer a la Argentina y ni nuestro consumo. Esas son las proyecciones de la propia YPF.

Por eso, además de controlar el destino del excedente, lo importante es decidir el destino de ese excedente. Definir dónde va, quiere decir sembrar ese gas para convertirlo en la base productiva de otros sectores, fundamentalmente la agricultura, que hoy no es capaz de proporcionar alimentos para el consumo interno. Por ejemplo, en La Paz, cada vez más, consumimos frutas y verdura importadas de Perú, debido a que la producción nacional es insuficiente.

Un reciente estudio establece que sólo el 34 por ciento de los recursos provenientes del IDH se convierte en inversión pública y que menos del 4 por ciento se destina a sectores productivos. Eso es una barbaridad, los gastos corrientes son sueldos y salarios y gastos en movilidades para la burocracia estatal; el excedente se está gastando en cosas que no fomentan la base productiva del país.

El segundo tema es el relativo al uso del gas como energía. No sólo se trata de producir el gas y petróleo para exportarlo, se trata de utilizarlo internamente. Eso es industrializar y es fomentar su uso para mejorar las condiciones de vida de la población. Millones de bolivianos y bolivianas siguen utilizando energía proveniente de biomasa, estiércol de animales, cuando Bolivia es un país gasífero y exportador de gas natural. Proyectos como el de los gasoductos virtuales que facilitarían el transporte de gas allá donde no lo tienen, nunca se han hecho.

Un tercer tema es la eficiencia energética. En Bolivia utilizamos mucha energía para producir poco producto. Somos ineficientes en el uso de la energía y eso tiene consecuencias sociales.

En suma, existen demasiados ítems ausentes de las políticas de hidrocarburos del país porque al gobierno solamente le interesa el ingreso fiscal. Por eso se ha emborrachado a la población con el discurso de que cuantos más ingresos, mejor estamos.

Volver a la Agenda de Octubre para reorientar la política de hidrocarburos

La “nacionalización” del MAS no es un verdadero proceso de nacionalización porque la fase central de la cadena de los hidrocarburos, que es la fase de la producción, la controlan empresas extranjeras.

Este panorama desilusiona a quienes habíamos luchado durante años para que el Estado boliviano rompa la histórica dependencia, el sometimiento a los intereses extranjeros, nacionalizando los hidrocarburos que son una de las fuentes de ingresos más importantes para el país.

Cabe la pregunta: ¿Qué hacer para revertir la actual política de hidrocarburos?

Un objetivo central de toda nacionalización en países atrasados como el nuestro, donde está vigente un patrón de acumulación primario exportador, es romper con ese destino que el capitalismo no ha impuesto como vendedores de materias primas, a través de la industrialización. Este objetivo que estaba planteado en la Agenda de octubre no se ha cumplido.

La nacionalización verdadera significa la expropiación de los medios y de los objetos de trabajo que están en manos de las empresas transnacionales. Nacionalizar no solamente es cambiar la

ley, porque aunque la ley dice que todos los hidrocarburos en la forma que estén son de los bolivianos, eso no sucede. Lo mismo decía el neoliberalismo cuando se afirmaba que el 50 % de las empresas estatales era de los bolivianos y que las personas mayores de 21 años tenían una cuenta personal en las AFPs, pero ninguno de los bolivianos, que teníamos 21 años y más desde 1997, hemos visto un peso de esos dividendos. Es decir, la ley acepta todo, el papel aguanta todo.

Cabe recordar que la propiedad no es el acto jurídico de declararse propietarios. La propiedad es la capacidad de usar, de usufructuar un bien que se tiene a un nombre. Se trata de que ese control sea real, efectivo, lo que no pasará en el caso de los hidrocarburos mientras las empresas transnacionales sigan teniendo los campos en sus manos. En suma, más allá de la declaración jurídica tiene que haber el control real y efectivo.

Muchos de los movimientos sociales que el año 2003 participaron en la Guerra del gas fueron cooptados por el gobierno, son apéndices del gobierno. Lo que hacen es sacralizar las políticas del gobierno. Si esos sectores están cooptados no tienen la capacidad crítica para reorientar las políticas gubernamentales. Por ello, un requisito central para una verdadera nacionalización es recuperar la independencia política de las organizaciones sociales respecto al gobierno. Independencia que los volverá capaces de tener iniciativa en la lucha por sus intereses. Este es el requisito fundamental para plantear una verdadera nacionalización.