



**EL REFERÉNDUM DEL
GAS Y LA
NACIONALIZACIÓN**

Carlos Arze

N^o 7

La Paz, junio de 2004

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	1
DEL PROCEDIMIENTO Y DE LAS PREGUNTAS	2
¿Y LA DEMOCRACIA DIRECTA?	2
LAS PREGUNTAS	3
¿POR QUÉ ES NECESARIO NACIONALIZAR?	9
LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN.....	9
MAYOR CAPACIDAD PRODUCTIVA SIN MEJORAMIENTO DEL CONSUMO ENERGÉTICO	10
PAGAMOS PRECIOS INTERNACIONALES POR HIDROCARBUROS PRODUCIDOS	
LOCALMENTE	10
TARIFAS PARA FAVORECER LA EXPORTACIÓN.....	11
CAPACIDAD DE REFINAR-INDUSTRIALIZAR LOS HIDROCARBUROS NO MEJORÓ.....	12
LAS VENTAJAS EXTRAORDINARIAS PARA LAS TRANSNACIONALES	12
¿QUÉ SIGNIFICADO TIENE LA NACIONALIZACIÓN?	13
¿ES IMPOSIBLE NACIONALIZAR LOS HIDROCARBUROS?.....	13

PRESENTACIÓN

La actual coyuntura ha planteado la necesidad de debatir a fondo la temática de los hidrocarburos. Una lectura del Gobierno de Carlos Mesa sobre las demandas sociales producidas en las movilizaciones de octubre ha llevado a un proceso de consulta que plantea reflexiones de fondo acerca de lo que será el futuro del desarrollo nacional, las cuales están más allá de las 5 preguntas que ha esbozado el Poder Ejecutivo: ¿Qué ha dejado al país la privatización del sector hidrocarburífero? ¿Qué se debe debatir en serio para pensar el rol del Estado frente a actores transnacionales que, por propia naturaleza, no serán los que ejerzan el liderazgo de la industrialización y la generación de excedentes con destino al desarrollo nacional? ¿Es posible el desarrollo soberano del país a partir de la actual propuesta gubernamental? ¿Qué significa la nacionalización para el contexto de debate sobre una política de hidrocarburos?

Son estas dudas –y muchas más– que está fuera del debate planteado por el Gobierno. Estas preocupaciones acerca del destino de recursos estratégicos –muy presentes en los espacios públicos de la gente de a pie– bien podrían modificar el destino de los bolivianos y bolivianas sumergidos en la crisis estructural del país, si son tomadas en cuenta. Por ello las demandas de nacionalización tienen un predicamento legítimo, de recuperar la capacidad de un Estado que les brinde alguna certidumbre de condiciones mejores de vida.

Este breve documento pretende explicitar aspectos sustantivos de lo que queda fuera o no se dice en la consulta diseñada por el Poder Ejecutivo, con un especial énfasis en la nacionalización de los hidrocarburos. El sentido de este aporte es continuar profundizando este debate, que no se acabará el 18 de julio de 2004.

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo

DEL PROCEDIMIENTO Y DE LAS PREGUNTAS

¿Y la democracia directa?

El gobierno de Carlos Mesa ha convocado el referéndum sobre la política de hidrocarburos, considerando que del resultado que éste arroje depende su permanencia en el poder. Al margen de los cuestionamientos acerca de la legalidad o no de esta medida, debido a que no se la ha convocado mediante Ley sino a través de un Decreto Supremo, se ha producido un alineamiento de las fuerzas sociales a partir de las distintas lecturas acerca del sentido de las preguntas de la consulta popular.

Mediante este referéndum, el Gobierno pretende lograr un importante aval de la población que le permita concluir su período de gobierno y desarrollar, bajo una menor presión, la política inconclusa de Gonzalo Sánchez de Lozada. Para este propósito, quiere generar consenso en la población aludiendo al supuesto carácter democrático de la consulta popular –incluida como figura legal en la reciente reforma constitucional– y, al mismo tiempo, deslegitimar a sus supuestos detractores desafiándoles a demostrar su representatividad social sometiénolos a un proceso cuyo contenido y desenlace están bajo su completo dominio, distrayendo a la gente de la verdadera orientación del referéndum.

Resulta evidente que el acto de consultar al conjunto de la población no es por sí mismo democrático. Este acto puede, contrariamente, convertirse en su opuesto si está dirigido a prescribir normas contrarias al interés popular y nacional y, peor aún, si el consentimiento de la población –materializado en el acto de votar– no es libre, es decir no está exento de presiones, de error, de dolo o mala fe y de violencia.

El hecho de que la reivindicación principal de amplios sectores de la población –constituida en la actualidad en el centro de la pugna política nacional–, sintetizada en la nacionalización de los hidrocarburos, haya sido escamoteada por el Gobierno al momento de elaborar el contenido de la consulta, y el hecho de que se disfraze el contenido y la orientación reales de la futura Ley de Hidrocarburos a ser habilitada por el resultado del referéndum, están demostrando el carácter ficticio del referéndum sobre el gas.

La abusiva referencia a denominaciones tales como “recuperación” o “refundar”, y la apelación a conceptos como “salida útil y soberana al océano Pacífico” y “recursos para educación, salud y empleos”, tiene la intención de, por su enorme peso emotivo, influir sobre la disposición de los bolivianos a consentir los propósitos gubernamentales.

Entonces, mediante los subterfugios que le permite su condición dominante, el Gobierno obliga a la población a optar por dos alternativas que conducen a una misma situación. Una eventual victoria del NO mantendría la situación tal y como está, es decir,

mantendría el dominio absoluto de las transnacionales sobre los hidrocarburos; una victoria del SI, al garantizar la vigencia de los contratos con las petroleras y permitir la libre exportación del gas natural como materia prima, no sólo que mantendría el dominio de las transnacionales, sino que permitiría concluir con los planes que la salida de Sánchez de Lozada dejó pendientes. En este sentido, la gente puede votar por cualquier opción, pero no decidirá sobre la modificación de la actual política de hidrocarburos.

Debe recordarse, además, que el resultado del referéndum no tiene un carácter legislativo, pues su plasmación en una disposición legal es una atribución privativa del Parlamento. Debido a que la consulta esconde el sentido real que tienen las preguntas, debemos referirnos obligadamente al texto del proyecto de Ley de Hidrocarburos presentado públicamente por el Gobierno en abril de este año, pues constituye la norma que pretende ser avalada por la participación ciudadana en el referéndum.

Las preguntas

Pregunta 1

¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?

Esta respuesta probablemente sea respondida de forma afirmativa, debido a que es palpable el deseo de los bolivianos para dejar sin efecto dicha Ley y porque su asociación con el presidente derrocado refuerza esa preferencia. Por ello, tiene la ventaja de predisponer al consultado a contestar afirmativa a las siguientes preguntas, que tienen un contenido aparentemente alternativo a dicha norma repudiada.

Empero, el significado esencial de esta pregunta no queda explícito por la simple lectura del cuestionario. Por ello, es preciso recordar que abrogar es dejar sin efecto una norma en su totalidad, lo que no significa eliminar los efectos reales producidos por la misma. Asimismo, se debe puntualizar que la norma que la puede sustituir en el futuro, no tendrá efectos retroactivos, sino únicamente futuros. Puestas las cosas de este modo, ***la abrogación de la Ley 1689*** –como lo ha confesado el delegado presidencial para la revisión de la capitalización, Francesco Zaratti– ***no afectará la sustancia de los 76 contratos de riesgo compartido vigentes, suscritos por el gobierno de Sánchez de Lozada con las empresas petroleras extranjeras, los que seguirán vigentes hasta el cumplimiento del plazo previsto*** en los mismos (por lo menos 40 años); vale decir, que los derechos de propiedad sobre los hidrocarburos otorgados por el gobierno de Sánchez de Lozada permanecerán intactos.

Pregunta 2:

¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?

Esta pregunta ha sido presentada por el presidente Carlos Mesa como la pregunta que da cumplimiento a su ofrecimiento –hecho el momento de su posesión–, de someter a la decisión popular la definición sobre la propiedad de los recursos hidrocarburíferos. Más aún, textualmente ha manifestado que “estamos hablando del verdadero concepto de nacionalización, la propiedad real que el Estado boliviano debe tener sobre la totalidad de sus hidrocarburos”.

Ratificando su abierta oposición a la nacionalización, como sinónimo de expropiación de las empresas transnacionales, Mesa sostiene una amañada concepción de “nacionalización”. Ella radicaría en la idea de que al modificar el concepto actual de propiedad estatal de los hidrocarburos en el subsuelo –inscrita en la Ley 1689– extendiéndola a “propiedad en boca de pozo”, el Estado “recuperaría” el dominio sobre “el recurso en la superficie” decidiendo “a quién, cuándo y en qué momento se hace la comercialización” y garantizando “la decisión en torno a los precios internos y las subvenciones”.

Sobre esta curiosa interpretación, vale la pena hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, cabe recordar que la Ley 1689 señala que “quienes celebren contratos con YPF para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren los derechos de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida”. Asimismo, el artículo 99 de proyecto de Ley de Hidrocarburos del Gobierno de Carlos Mesa, expresa que “los contratos y concesiones que hubiesen sido suscritos u otorgados bajo la Ley 1689 se regirán por aquella y sus reglamentos vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley”. Como la totalidad de las actuales reservas probadas y probables de gas natural, 55 trillones de pies cúbicos (TCF), están regidas por los contratos de riesgo compartido, quiere decir que ***la supuesta recuperación de la propiedad de los hidrocarburos solamente tendrá validez para los hidrocarburos que todavía no se han descubierto***. Como se afirma en la campaña publicitaria del gobierno, responder afirmativamente a esta segunda pregunta, significa que “estoy de acuerdo con que no se firmen nuevos contratos mediante los cuales las empresas petroleras adquieren el derecho de propiedad de la producción en Boca de Pozo”¹.

En segundo lugar, el artículo 6 del mencionado proyecto señala que son libres “la importación, exportación y comercialización de hidrocarburos, GLP de plantas, productos refinados de petróleo y productos industrializados, previa provisión de los volúmenes de Gas Natural, Petróleo, Gas Licuado de Petróleo, productos refinados de petróleo y volúmenes de materia prima requerida por la industria petroquímica instalada en territorio nacional, para: i) atender el mercado interno y ii) cumplir los contratos de exportación suscritos por YPF con anterioridad a la vigencia de la presente Ley”. Esto significa que los volúmenes de hidrocarburos que excedan la provisión del mercado interno (incluida la materia prima para industrialización) y los volúmenes de exportación al Brasil y la Argentina, podrán ser libremente dispuestos por quienes los posean. En otras palabras, según los cálculos del Gobierno, del total de reservas probadas y probables de gas natural de 55 TCF y luego de cubrir durante los próximos veinte años la provisión de 2,7 TCF para el consumo interno, 9,6 TCF de los contratos de exportación vigentes actualmente y 1,7 TCF para la industrialización², el saldo de 41 TCF podría ser libremente exportado.

Adicionalmente, se debe afirmar que la referencia a una supuesta priorización del consumo interno de hidrocarburos es engañosa, pues al no mencionar propiamente metas de política de aprovechamiento interno, sino únicamente proyecciones basadas en los actuales niveles de consumo que son irrelevantes, y en ausencia de una empresa

¹ Panfleto del Ministerio de la Presidencia adjunto a la edición del matutino La Prensa de 30/05/04.

² Ministerio de la Presidencia. Cuaderno Informativo, separata del matutino La Prensa de 30/05/04.

pública que tenga el privilegio en la utilización de dichos recursos naturales, el Gobierno supone que el incremento del consumo y la demanda de materia prima para la industrialización dependerá de las decisiones de las empresas transnacionales. Esto no es más que la reiteración de la política de Sánchez de Lozada que, en el Reglamento de Comercialización de Hidrocarburos vigente, establecía parámetros definidos por el actual consumo de hidrocarburos que es el más bajo del continente y que constituye un indicador de nuestro atraso económico.

Con respecto a los precios, el proyecto del Gobierno señala que los precios de comercialización del gas natural “deberá reflejar precios de libre mercado dentro del territorio nacional” y que los precios del petróleo, refinados y GLP destinados al mercado interno serán determinados “a la Paridad de Exportación del producto de referencia”, es decir “a precios del mercado de exportación”. Más aún, en los criterios de valorización de la producción para efectos del pago de regalías y del nuevo Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH), se establecen precios de referencia de mercado, ya sean éstos fijados a través de la referencia a precios internacionales o precios “reales” de venta, es decir, precios pactados entre vendedores y compradores.

Todo esto desvirtúa el hecho de que el Estado adquiera soberanía en la determinación de los volúmenes a ser comercializados y los precios que regirán en el futuro, los mismos que se determinarán necesariamente bajo el criterio de obtención de ganancias por parte de las empresas petroleras extranjeras.

Finalmente, se debe mencionar que la propiedad de los recursos implica la capacidad de disponer de ellos libremente, determinando todas las condiciones de su utilización, no sólo en el caso de la fijación de ciertas condiciones para su comercialización por parte de las empresas privadas, sino inclusive para su transformación y consumo en condiciones que no impliquen la obtención de ganancias o utilidades empresariales. Este es tanto más importante para un país con bajísimos niveles de consumo de energía, bajos grados de industrialización, pero con abundancia de recursos hidrocarburíferos.

Pregunta 3:

¿Está usted de acuerdo con refundar YPFB recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?

La respuesta positiva supondría traspasar la propiedad de las acciones actualmente administradas por las AFPs en el Fondo de Capitalización Colectiva, correspondientes a las empresas Andina, Chaco y Transredes, que podrían alcanzar un valor mayor a los 700 millones de dólares.

Como se ha mencionado, un primer efecto previsible sería la reducción del beneficio del Bonosol, por la reducción de los dividendos provenientes de dichas empresas. Sin embargo, el aspecto más importante, tiene que ver con el hecho de que en la perspectiva gubernamental esta refundación no significa otra cosa que poner en pie una empresa muy limitada en sus atribuciones. En efecto, según el proyecto de ley de Carlos Mesa, YPFB sería una empresa dividida en dos entidades, YPFB autárquica y YPFB SAM, que accederían a actividades del sector con una presencia limitada.

La primera podría intervenir en actividades petroleras, pero bajo la condición de suscribir contratos con empresas privadas. En efecto, el artículo 3 del proyecto del Gobierno señala que YPFB autárquico “ejecutará las actividades de exploración, explotación y comercialización mediante contratos de Operación, Desarrollo Compartido o Producción Compartida”.

Asimismo, podría actuar como “agregador y vendedor” en exportaciones que sean “consecuencia directa de convenios entre el Estado boliviano, otros estados o empresas”; es decir, que se haría cargo de garantizar la carga de hidrocarburos en los ductos y podría negociar las condiciones de venta a otro país. Empero, se establece una condición: “tendrá prelación para comprar gas de contratos propuestos entre empresas privadas, siempre que pague el precio pactado entre dichas empresas”. En otras palabras, en la eventualidad de que YPFB no posea gas natural –es decir, si no participa en ninguna asociación productiva con otras empresas– podrá comprar al precio fijado entre empresas privadas para su posterior reventa.

Finalmente, YPFB SAM podría ser una empresa que “actuará solamente en calidad de empresa tenedora de acciones” de otras empresas del sector de hidrocarburos y de termoeléctricas. En este sentido, si el referéndum lo autorizase, YPFB SAM podría establecer una sociedad anónima tenedora de las acciones de las capitalizadas Andina y Chaco. Esta claro que YPFB SAM no podría intervenir directamente en actividades productivas u otras del sector, sino simplemente participar como una accionista dentro de empresas de sociedad anónima.

Como se puede observar, *el nuevo papel de YPFB es muy limitado, contradiciendo las promesas que enuncia el Gobierno en el marco de la campaña del referéndum*, mencionando que YPFB estaría presente en “toda la cadena productiva de los hidrocarburos”.

Pregunta 4:

¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?

Esta pregunta constituye una muestra de la capacidad de manipulación gubernamental, pues apela a un sentimiento patriótico muy enraizado en la población con el objeto de obtener un aval a la política del Gobierno. Obviamente, se evita mencionar que la “salida útil y soberana” puede consistir en cualquier tipo de solución definida libremente por el Gobierno de Carlos Mesa y, menos aún, que las condiciones de esa solución al problema de la mediterraneidad incluirá, con seguridad, la exportación de gas natural a Chile.

De este modo, *se desecha una de las demandas centrales de las jornadas de octubre de 2003, como fue la negativa a exportar el gas natural como materia prima*, que aludía no sólo a un sentimiento patriótico, sino que revelaba la enorme susceptibilidad del pueblo boliviano de que sus recursos naturales sean aprovechados por empresas transnacionales que establezcan negocios más rentables en el vecino país y transfieran los beneficios de una posible industrialización hacia dicha economía.

Pregunta 5:

¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de gas de las bolivianas y los bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción del gas y el petróleo a favor del país; destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?

Nuevamente la manipulación de la pregunta, en este caso, enfrentando a la gente a una especie de chantaje: si quiere usted determinados beneficios de carácter social, debe permitir la libre exportación del gas natural.

Como se ha mencionado arriba, el proyecto de Ley de Hidrocarburos de Carlos Mesa no establece una verdadera prioridad del consumo interno.

Asimismo, el Estado no se impone como obligación la industrialización del gas natural para convertir al país en exportador de productos con alto valor agregado y establecer la base para una futura industrialización de su economía, sino que deja dicha posibilidad a la voluntad y cálculo de las transnacionales. Es más, el gobierno esgrime el argumento falaz de que sólo un pequeño porcentaje de los componentes del gas natural (5% correspondiente al Etano) puede ser utilizado para la industrialización³, cuando existen innumerables ejemplos de que el componente mayoritario del gas natural (Metano en un 90%) es útil para la obtención de numerosos productos industriales, lo que le sirve de justificación para promover como principal objetivo la exportación del gas como materia prima antes que el establecimiento de la industria petroquímica nacional. Por ello, en su proyecto de ley se refiere únicamente al fomento a la industrialización, mediante algunas ventajas tributarias a favor de las empresas que estén dispuestas a emprender proyectos de industrialización en territorio nacional.

Respecto a los impuestos y regalías, cabe hacer algunas consideraciones acerca del Impuesto Complementario a los Hidrocarburos propuesto en el proyecto de ley del presidente Mesa. Este impuesto gravaría a la comercialización del gas natural destinado a la exportación, el GLP de plantas y el petróleo, estarían exentos los hidrocarburos existentes y el gas natural para el mercado interno y supondría la eliminación del actual impuesto denominado SURTAX.

Su alícuota mínima sería de 2% para el gas y el petróleo, cuando los volúmenes “promedio comercializados” de dichos productos no llegasen a los 500 barriles diarios o los 20.000 millones de BTU diarios, respectivamente. Esta alícuota se elevaría a 5% si se superaran dichos rangos y llegaran a los 1.000 barriles diarios o los 40.000 millones de BTU diarios. Para volúmenes mayores a los señalados, los productores deberían pagar el ICH en base a una tabla que eleva la alícuota a 10% desde el 2004 hasta el 2007, subiendo progresivamente cada año, hasta llegar a una alícuota de 32% a partir del año 2012. Sin embargo, a los nuevos contratos suscritos después de promulgada la nueva ley, se les aplicaría la escala “sustituyendo el año 2004 por el año de declaratoria de comercialidad bajo dichos contratos”. En otras palabras, si los contratistas que firmasen contratos nuevos con esta ley, declarararan comerciables sus descubrimientos de hidrocarburos, por decir algo, el año 2012, no pagarían el 32% ese mismo año, sino

³ Entrevista de Carlos Mesa en el programa El hombre visible de P.A.T.

únicamente el 10% correspondiente en la tabla al año 2004, y así sucesivamente hasta llegar al 32% después de 8 años, o sea el año 2020.

Además, el ICH sería acreditable contra el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), atribuible a los hidrocarburos nuevos, es decir, que se pagaría el ICH como anticipo del pago del IUE. De este modo, si la empresa como resultado de sus balances contables estuviese obligada a pagar un monto de IUE que resultara más elevado que el ICH pagado efectivamente, sólo deberá pagar la diferencia. Al contrario, si el monto del IUE liquidado fuese menor que el ICH pagado, la empresa obtiene un crédito fiscal, que le sirve para pagar el IUE de años posteriores.

En conclusión, el pago del ICH de 32% sólo sería efectivo al cabo de 8 años – siempre y cuando se alcance los elevados volúmenes señalados-, supondría la eliminación del impuesto SURTAX y sería acreditable contra el IUE, por lo que la promesa de alcanzar el 50% sobre el valor bruto de los hidrocarburos producidos no se produciría realmente.

Finalmente, la referencia a una política que priorice el gasto social está revelando que la intención verdadera del Gobierno es dar a YPF una presencia marginal en el sector petrolero, puesto que no prevé como prioritario su fortalecimiento, el mismo que no puede darse de otra manera que reinvertiendo sus utilidades y ampliando sus acciones a otras actividades petroleras. El financiamiento de las políticas sociales, en todo caso, sería mayor si el Estado pudiese controlar el excedente productivo como propietario real de los recursos naturales y recuperase el patrimonio subastado a las empresas extranjeras en el proceso de capitalización.

De este modo, la verdadera intención del Gobierno, al formular esta quinta pregunta, es la de ***obtener una carta blanca para exportar el gas natural como materia prima*** –tal cual lo exigen las transnacionales–, ***apelando al interés legítimo de la población por cubrir sus principales necesidades.***

¿POR QUÉ ES NECESARIO NACIONALIZAR?

En el actual debate sobre la política de hidrocarburos del país, los distintos grupos sociales se alinean ya sea a favor o en contra de la nacionalización de estos recursos naturales.

El Gobierno, los grupos empresariales, las elites locales presentes en algunos comités cívicos, los representantes de las empresas petroleras y algunos analistas, han desplegado una campaña destinada a descalificar la nacionalización de los hidrocarburos, utilizando diversos argumentos. Aún más, frente a la importante presencia de la idea de nacionalizar en los movimientos sociales que protagonizaron las jornadas de octubre del pasado año, no se han detenido en atribuir a éstos supuestos afanes conspirativos, intentando descalificar al oponente.

La nacionalización se justifica por una razón fundamental –y elemental– que tiene que ver con la posibilidad de que los recursos hidrocarburíferos sirvan para impulsar el desarrollo económico del país y, de este modo, permitir la mejora de las condiciones de vida de los bolivianos y bolivianas. Esto, que puede parecer una generalidad, adquiere una realidad concreta y comprensible si analizamos, por contraposición, lo que ha ocasionado su privatización.

Los efectos de la privatización

Los cambios esenciales ocurridos en la normatividad del sector, a partir de la modificación de la Ley de Hidrocarburos y de otras disposiciones legales conexas, apuntan a la concesión del Estado a las empresas transnacionales, de todo el poder para definir el uso de estos recursos y, con ello, determinar el curso que debe seguir la política nacional de hidrocarburos, despojando al Estado de toda soberanía en este campo.

En efecto, la disposición de la Ley 1689 que transfiere a las empresas petroleras el derecho de disponer libremente de los hidrocarburos –ratificado de manera más clara en la letra de los contratos mismos–, está acompañada de muchas otras normas que concretizan dicho derecho absoluto en la facultad para transportar, comercializar, refinar e industrializar los hidrocarburos bajo las condiciones que dispongan dichas empresas y no bajo principios o imperativos que tengan que ver con el interés del Estado o las necesidades de la población.

Complementariamente, toda la institucionalidad estatal es reducida a un mero apéndice de la voluntad soberana de las empresas, convirtiendo a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en una oficina encargada de suscribir contratos bajo un modelo previamente definido y de realizar tareas gratuitas como “cargador” de gas natural en el contrato de exportación al Brasil, y estableciendo un sistema de regulación sectorial que no tiene tuición sobre las empresas petroleras y se limita a fijar precios y tarifas bajo los parámetros definidos por el Poder Ejecutivo, en el marco de un modelo económico que garantiza la libre determinación de precios.

En síntesis, no existe posibilidad alguna de que el Estado actúe soberanamente en la utilización o usufructo de los hidrocarburos, ya sea definiendo su consumo, industrialización o comercialización bajo determinadas condiciones de precio y calidad. La mención a una política nacional de desarrollo que tome en cuenta esta enorme riqueza natural como fundamento para la modernización de la economía brilla por su ausencia. De este modo, la política nacional de hidrocarburos no pasa de ser un deseo, pues no tiene objetivos ni instrumentos para llevarlos a cabo.

Pongamos algunos ejemplos sobre cómo ha operado esta nueva estructura de los actores en el sector y cuáles son sus resultados:

Mayor capacidad productiva sin mejoramiento del consumo energético

De acuerdo a estadísticas de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el *consumo de energía* en Bolivia es el más bajo de Sudamérica: 2,2 BOE⁴ por habitante anualmente, frente a un promedio de 5 en países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y 6 de los países del MERCOSUR. Más específicamente, el *consumo de hidrocarburos* es el más bajo de la región: 2 BOE de hidrocarburos para todo uso, frente a 3,5 en la CAN y el MERCOSUR.

A esta situación ha contribuido el hecho de que el consumo nacional de gas natural entre 1998 y 2001, haya subido apenas un 14%, pasando de 15.386 millones de pies cúbicos anuales a sólo 17.568 millones, pese al incremento de las reservas y de la capacidad productiva. Contrariamente, países con déficit de este energético, como Chile y Brasil, han incrementado su consumo de gas natural, en el mismo período, en 100% y en 65%, respectivamente⁵.

Asimismo, el *consumo de Gas Natural Vehicular* alcanza apenas al 4,3% del parque automotor y el *consumo de Gas Natural de uso doméstico* alcanza sólo al 0,88% de las familias residentes en los pocos centros urbanos en los que existen redes domiciliarias.

Pagamos precios internacionales por hidrocarburos producidos localmente

Respecto a los precios de los hidrocarburos, se debe señalar que éstos están *ligados a precios internacionales*, lo que somete a la economía de los bolivianos a los vaivenes del mercado internacional y de los intereses de las empresas. Además, en la *composición de los precios* se ha incluido, aparte de los impuestos que el consumidor paga al Estado: i) margen de refinería (hasta 2003), ii) margen fijo (eliminado en 1999), iii) tarifa de transporte, iv) margen para el mayorista, v) margen para el minorista y vi) la tasa para el SIRESE.

Entre 1998-2002, los *precios en dólares por unidad de los productos derivados* en Bolivia fueron menores, respecto al promedio sudamericano, sólo para 3 de los 7 productos considerados. Esta diferencia favorable no se verificó en todos los años, y sólo alcanzó a 2 de los productos cada año. Contrariamente, las *variaciones acumuladas de los precios* fueron entre 1999-2001: GLP +44,8%, gasolina especial +37%, gasolina premium +31% y diesel oil +26%, kerosene de 1999 a marzo 2003 en un +106%.

⁴ Barril equivalente de petróleo.

⁵ Datos obtenidos en <http://www.eia.doe.gov/pub/international/iealf/table13.xls>

Aunque el congelamiento de los precios de la gasolina especial, el diesel y el GLP es presentado por el gobierno como una decisión soberana del Estado boliviano, éste ocasiona *altos costos para el Estado* y ha sido asumido para permitir el mantenimiento de las ganancias de las diferentes empresas que intervienen en toda la cadena de valor. En efecto, como los precios de los derivados en el mercado interno no están determinados sobre la base de los costos de producción, sino en relación a los precios de productos similares en mercados internacionales y a una fórmula que incluye los diversos márgenes o ganancias empresariales garantizados de los diferentes eslabones de la actividad hidrocarburífera, el subsidio debe ser cubierto indefectiblemente mediante la reducción del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), afectando los ingresos fiscales. Este subsidio alcanza en el caso del GLP, según Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), a un monto acumulado de 71 millones de dólares de 1997 a 2003.

El *precio base del GN para consumo interno* es 15% mayor al de exportación, incrementado por la tarifa de transporte. Los precios del *GN en dólares*, en el mercado interno, son: 1,25/Mpc para generadoras eléctricas, 1,30/Mpc para distribuidoras y 5,07/Mpc para *uso doméstico*.

Frente a todo esto, los precios obtenidos por las empresas no guardan relación con los *bajísimos costos* que enfrentan. Como ejemplo, el Delegado Presidencial para la Capitalización refiere que los costos de las capitalizadas Andina y Chaco son: costos de producción entre 74% y 73% menores al promedio de 20 empresas internacionales; costos de búsqueda y desarrollo entre 94% y 46% menores al promedio de 20 empresas internacionales; y gastos administrativos entre 45% y 59% menores que el promedio de 20 empresas internacionales. Empero, como la fijación de precios internos de los hidrocarburos y derivados no están ligados a los costos, sino que están atados a los precios internacionales y al precepto neoliberal de garantizar altos niveles de rentabilidad a los inversionistas extranjeros, esos costos extraordinariamente bajos que prevalecen en el país no redundan en precios bajos para el consumidor boliviano.

Tarifas para favorecer la exportación

El cálculo de las *tarifas de transporte* por 10 años iniciales, por disposición legal, incluyen una tasa de retorno de 12,5% sobre el patrimonio de las empresas, más la inflación del dólar. Además, la tarifa del transporte del GN para el mercado interno es más alta que la de exportación: 0,41 \$us/Mpc frente a 0,22 \$us/Mpc.

Toda esta situación deriva del privilegio que las empresas petroleras hacen de la exportación, como negocio que les permite una alta rentabilidad y un acelerado retorno del capital invertido, y de las facultades que les confiere la normativa nacional. Al declarar libre la actividad de comercialización y dejar en manos de las petroleras la decisión de industrializar, éstas optan por el camino más fácil: exportar el gas natural como materia prima. Asimismo, el Estado, atado como está por las disposiciones favorables a la inversión extranjera –como la Ley 1182 de Inversiones–, no puede interferir la libre voluntad de las empresas transnacionales para definir las condiciones en que se comercializa los hidrocarburos, razón por la cual éstas pueden vender en el mercado interno los derivados del petróleo, obteniendo precios similares a los que rigen en el exterior.

Capacidad de refinar-industrializar los hidrocarburos no mejoró

Como corolario del privilegio que las empresas extranjeras han hecho de la exportación de los hidrocarburos como materia prima, en detrimento del desarrollo de la producción y el consumo internos, la capacidad de refinación y de industrialización en el país no se ha modificado sustancialmente. En realidad, las tres refinerías que el Estado había puesto en pie en el pasado continúan siendo la infraestructura real con la que cuenta el país. Peor aún, un incidente producido el año 2003 a raíz de un proyecto de instalación de una refinería en Arica que produciría gasolinas destinadas al mercado boliviano utilizando crudo residual proveniente del país, reveló que nuestra capacidad de refinación de crudo enfrenta importantes limitaciones tecnológicas que impiden refinar el cien por cien de dicha materia prima, lo que ejemplifica la escasa preocupación de las empresas transnacionales por modernizar la industria de refinación. Como señalan algunos estudios, esta situación se ha producido pese a las extraordinarias condiciones de rentabilidad de que ha gozado la Empresa Boliviana de Refinación (EBR), nacida de la privatización de las refinerías de YPF⁶.

Las inversiones de las empresas extranjeras han estado, por la razón señalada, dirigidas mayoritariamente a la exploración, desarrollo de pozos y la construcción de infraestructura de transporte de gas natural –especialmente gasoductos de exportación–, contrastando con la indiferencia por explorar nuevas reservas de petróleo crudo y de mejorar la capacidad productiva de refinados destinados al mercado interno.

Las ventajas extraordinarias para las transnacionales

Finalmente, se debe recordar que esta privatización de los recursos hidrocarburíferos supuso una serie de ventajas a favor de las empresas petroleras, las mismas que van desde los cambios en el régimen tributario, hasta las permisivas disposiciones respecto a los compromisos de inversión.

Así, el pago de *impuestos* bajo el nuevo régimen tributario fue menor, en términos unitarios, que los pagados bajo el anterior régimen: entre 1990-1996 el Estado obtuvo 7,77 \$us/BOE, mayor a los 6,63 \$us/BOE que logró recaudar en el período 1997-2001. Es más, considerando la *arbitraria reclasificación de los hidrocarburos en nuevos y existentes* –dispuesta por la Ley 1731–, el Estado ha perdido por conceptos de regalías cerca de 300 millones de dólares en el período 1998-2001.

En cuestión de *inversiones*, incumplieron obligaciones de la Ley de Hidrocarburos que obliga a perforar al menos un pozo por parcela, pues gracias al DS 26366 emitido por Jorge Quiroga, se les permite seccionar las parcelas (ejemplo Campo Margarita que tiene 3 pozos en 36 parcelas) eludiendo dicho pago.

En el caso de las *exportaciones de gas al Brasil* se han producido dos hechos negativos: i) el precio promedio de 1,81 \$us/Mpc es menor que el precio promedio de la exportación a Argentina entre 1972-1999, que fue de 2,48 \$us/Mpc.; y ii) la calidad del gas exportado ocasiona pérdida de los componentes licuables que podrían separarse en el país, por lo que se estaría vendiendo un gas más rico a un precio menor. Estas condiciones favorecen a Petrobras que tiene una posición importante entre las empresas

⁶ Aillón Gómez, Tania. Reproducción de los monopolios petroleros en Bolivia: el caso de la Empresa Boliviana de Refinación, revista Búsqueda No. 22, IESE-UMSS.

que operan en el país, pues desempeña el doble papel de productora y compradora del gas boliviano, lo que le permite obtener los beneficios excepcionales provenientes del contrato suscrito con el Estado boliviano.

En síntesis, la ausencia total de capacidad del Estado para definir la política hidrocarburífera, derivada de la pérdida de propiedad de los recursos naturales y la privatización del patrimonio de la empresa estatal YPFB, ha ocasionado que la orientación de la actual política de hidrocarburos privilegie el interés de las empresas petroleras extranjeras, expresado fundamentalmente en la intención de monetizar aceleradamente las reservas de gas por la vía de la exportación.

¿Qué significado tiene la nacionalización?

Es una decisión política soberana que el Estado puede asumir en función de las necesidades nacionales. La nacionalización implica la recuperación de la capacidad soberana de decidir sobre el uso de determinados recursos, originalmente de propiedad de la Nación. Esta capacidad no tiene otro imperativo diferente al de la satisfacción de las necesidades de la población, sean éstas las de incrementar el consumo, obtener ingresos o impulsar la transformación productiva de su economía.

Las políticas económicas implementadas en los últimos veinte años son la expresión más acentuada de la búsqueda de condiciones favorables para los grandes capitales internacionales. En el camino de superación de la crisis mundial, el control de los recursos energéticos es un imperativo insoslayable, por ello, las políticas neoliberales han incluido en su repertorio la necesidad de modificar el papel de los Estados Nacionales en este ámbito; en particular, en el sector de los hidrocarburos se ha orientado por la marginación del Estado de toda actividad productiva, cuestionando radicalmente los conceptos de propiedad y soberanía sobre los recursos naturales e impulsando políticas globalizantes, como la integración energética, que posibilitan el aprovechamiento de estos recursos por parte de las empresas transnacionales en condiciones extraordinariamente favorables. La obtención de recursos energéticos y materias primas en condiciones de bajos precios y aprovisionamiento asegurado en el largo plazo, que puede lograrse gracias a la apertura y la privatización de las economías de los países atrasados, contribuye a remontar la caída tendencial de las ganancias capitalistas.

De este modo, como ha sucedido en otras épocas de nuestra historia, el Estado ha sido sometido al interés de las empresas y al imperio de organismos internacionales que proclaman la supuesta excelencia de sus políticas para combatir el atraso y la pobreza, las mismas que se dirigen a destrabar todo impedimento a la hegemonía del capital privado extranjero que pudiese partir de una política nacional.

¿Es imposible nacionalizar los hidrocarburos?

Frente a la demanda por recuperar el control soberano de los hidrocarburos mediante la nacionalización o expropiación de las empresas que los detentan actualmente, se esgrime varios argumentos, uno de ellos se refiere a la imposibilidad legal de afectar la propiedad de las empresas. Este pretexto, empero, no repara en el hecho de que todo Estado nacional es soberano para asumir medidas que respondan al interés nacional. Ese principio es reconocido, por ejemplo, en resoluciones de organismos

mundiales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), que expresan que el derecho de las naciones a la “expropiación o requisición” de los recursos naturales, es legítimo cuando se funda “en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional” Resolución 1803).

También se arguye en el sentido de que la asunción de una medida tan radical como la nacionalización traería como consecuencia un acoso al Estado desde las empresas y los países de origen de las inversiones, reflejado en la multiplicación de juicios y otros recursos legales en tribunales del exterior. Evidentemente, los sucesivos gobiernos bolivianos ligados a estos intereses empresariales, se han esmerado en suscribir acuerdos, convenios y normas que garantizan la propiedad de los inversionistas extranjeros, sometiendo las controversias legales a tribunales y otras instancias foráneas, por lo que es indudable que los afectados recurrirán a esas instancias en defensa de sus intereses afectados.

Empero, se debe aclarar que la nacionalización como proceso no excluye la posibilidad, según la conveniencia del Estado, de apelar a recursos legales, sometiendo las actuaciones de las empresas petroleras a una profunda auditoria legal, lo que, eventualmente, puede devenir en soluciones provechosas para el país, como la excusa del pago de indemnizaciones debido a la existencia de actos ilegales de las empresas contratistas.

Un aspecto adicional de este tema es el relativo a la imposición del pago de indemnizaciones por los bienes y derechos expropiados. En el caso de que el proceso de nacionalización se enfrentase –para materializarse con la menor resistencia– a la necesidad de reconocer el pago de indemnizaciones, éstas sólo deberían contemplar el saldo no depreciado de su valor contable, como prescribe la Ley de Hidrocarburos para los casos de terminación de contratos petroleros, y no el abultado monto de 3.000 millones de dólares que mencionan algunos empleados de las transnacionales. Además, como explica un experto boliviano⁷, está presente la posibilidad de que el Estado reclame a las empresas capitalizadoras el pago del valor de las reservas de gas y petróleo –que el mencionado experto estima en 10.000 millones de dólares– existentes al momento de proceder a la “capitalización” y transferidas ilegalmente. De este modo, en el balance de lo que debería el Estado y de lo que podría recuperar de las empresas, el primero obtendría un amplio saldo a su favor.

Uno de los argumentos más fuertes tiene que ver con la insolvencia del Estado para enfrentar el pago de indemnizaciones y para emprender las inversiones necesarias para extraer los hidrocarburos del subsuelo. De manera arbitraria y sin sustento, se habla de 8.000 y hasta 10.000 millones de dólares requeridos para esos efectos. Sin embargo, como se ha anotado líneas arriba, esas proyecciones podrían resultar falsas o por lo menos exageradas, a la luz de una auditoria que el Estado desarrolle en el marco del proceso nacionalizador. Así, a la mencionada depreciación, habría que añadir la recuperación de las reservas no pagadas por las empresas capitalizadoras.

Respecto a las necesidades de financiamiento para emprender inversiones productivas, se debe considerar, fundamentalmente, el carácter estratégico de las reservas de gas natural, que deviene de un contexto regional de escasez de este energético y de

⁷ Sainz, Víctor Hugo. Nacionalizar los hidrocarburos o no, falso dilema, Quinta Columna, La Prensa de 13/06/04.

una acelerada valorización en el mundo entero de este producto como sustituto ideal para el escaso y conflictivo petróleo. Esta situación puede redundar en condiciones favorables para negociar financiamiento, ya sea como titularización de los ingresos de la futura industrialización o de la exportación de hidrocarburos, o para atraer otros inversionistas dispuestos a someterse a las nuevas condiciones. En este sentido, no está demás recordar que el valor de las reservas de gas natural y petróleo –entre probadas y probables-, supera fácilmente los 100.000 millones de dólares, considerando un escenario de precios unitarios bastante conservador.

Del mismo modo, diversos análisis realizados en Bolivia señalan que los retornos de la industrialización son, con mucho, superiores a las necesidades de amortización de las inversiones, por lo que posibilitarían la negociación de financiamiento en el mercado internacional. Sólo a manera de ejemplo, se puede mencionar que las diferencias de valor de los componentes del gas natural exportados como materia prima al Brasil, con el valor de los productos industrializados resultantes de la utilización de los mismos elementos, sería: de 1,54 a 7 dólares en el caso del Metano, de 2,7 a 13,5 dólares en el caso del Etano, de 4,24 a 14,5 dólares en el caso del GLP y de 7,15 a 23,7 dólares en el caso de la Gasolina Natural⁸.

Finalmente, frente a las estridentes advertencias sobre eventuales bloqueos económicos o acciones políticas de parte de los gobiernos extranjeros, se debe tomar en cuenta el contexto político de la región sudamericana, configurada por la existencia de crecientes movimientos nacionales que reivindican la soberanía de los pueblos para definir sus políticas, la presencia de gobiernos interesados en constituir alianzas pragmáticas que les permitan avanzar en sus propias estrategias de independencia económica y el previsible mantenimiento de dificultades de provisión de hidrocarburos de algunos países vecinos.

⁸ Gas Problema de Todos, en El Gas y el Destino de Bolivia, revista Artículo Primero No. 15, CEJIS.