

ESTA ES UNA PUBLICACIÓN EDITADA POR:



CIDES - UMSA

MAYOR INFORMACIÓN CONTACTARSE CON
CEDLA: AV. JAIMES FREIRE ESQ. MUÑOZ CORNEJO N° 2940,
SOPOCACHI, TEL. 2412429, cedla@entelnet.bo
CIDES: AV. 14 DE SEPTIEMBRE ESQ. CALLE 3, N° 4913,
OBRAJES, TEL. 2786169, cides@entelnet.bo



Referéndum y nacionalización de los hidrocarburos

ESTE DOCUMENTO PRETENDE APORTAR A LA REFLEXIÓN Y DEBATE EN TORNO AL DESTINO DE LOS HIDROCARBUROS DEL PAÍS EN ESTA COYUNTURA DE DEFINICIONES QUE ABARCA LA CONSULTA POPULAR DEL REFERÉNDUM Y LA POSIBILIDAD DE NACIONALIZAR ESTOS RECURSOS NATURALES EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA NACIONAL QUE BENEFICIE AL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS BOLIVIANOS Y BOLIVIANAS

El Referéndum y sus preguntas

**¿QUÉ PASARÁ
UN DÍA DESPUÉS?**

CARLOS VILLEGAS QUIROGA

El malestar social que prima en el país se debe, entre otros factores, a la disconformidad de amplios sectores sociales con el comportamiento de la llamada “clase política” desde agosto de 1982. Ese comportamiento produjo la sistemática exclusión de la sociedad en la toma de decisiones políticas de interés nacional y generó círculos de poder económico y político que atentaron no sólo los intereses del Estado sino, principalmente, a los de la sociedad.

Ese proceso de disconformidad germinó en la emergencia de los movimientos sociales —cuyo momento trascendental

fue octubre de 2003— y en una de sus demandas principales: la participación directa en las decisiones fundamentales que tienen que ver con el futuro del país. Éste es el sentido y la importancia del Referéndum vinculante, entendido como una nueva forma de hacer política para transitar a la llamada democracia participativa.

Éste es, en términos generales, el proceso que impulsó la realización del referéndum vinculante sobre los hidrocarburos fijado para el domingo 18 de julio. La consulta, sin embargo, está sujeta a un conjunto de factores con características contextuales especiales.



En primer lugar, el país todavía se encuentra sumido en una profunda crisis política cuyas formas de manifestación expresan crudamente las diferentes expectativas de sectores sociales y regiones del país acerca de la política hidrocarburífera nacional.

Al mismo tiempo, es indiscutible que el referéndum vinculante se perfila como un hecho histórico sin precedentes en la vida democrática de Bolivia. Se ejercerá, por primera vez, el derecho de los bolivianos a participar en la toma de decisiones sobre políticas de alcance nacional, un hecho que podría cambiar drásticamente la concepción y el ejercicio de la política en el país.

El miércoles 19 de mayo el presidente Carlos Mesa presentó al país las cinco preguntas del referéndum vinculante. El conjunto de estas preguntas tiene al menos tres connotaciones relevantes.

En primer lugar, y por su carácter vinculante, la consulta popular se convierte en un mandato inexcusable para los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En segundo lugar, y al margen del contenido de las preguntas, el referéndum —por las circunstancias de incertidumbre política en las que se realiza— adquiere el carácter de un plebiscito político sobre el gobierno del Presidente que le permitirá continuar o no con su gestión hasta el año 2007.

Finalmente, es indiscutible que la orientación de las preguntas ponen en consideración del país la política energética plasmada en el anteproyecto de Ley de Hidrocarburos que presentó el gobierno del presidente Mesa cuyo objetivo es la venta o monetización de las reservas certificadas de gas natural que hoy son propiedad de las empresas transnacionales.

LAS CINCO PREGUNTAS DEL REFERÉNDUM

1. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON LA ABROGACIÓN DE LA LEY DE HIDROCARBUROS NRO. 1689 PROMULGADA POR GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA?

El actual marco jurídico del Sector Hidrocarburos heredado del primer gobier-

no de Sánchez de Lozada está conformado por la Ley de Hidrocarburos Nro. 1689 promulgada el 30 de abril de 1996, la Ley Nro. 1731 del 26 de junio de 1996 —complementaria a la Ley de Hidrocarburos Nro. 1689—, el Decreto Supremo Nro. 24806 del 4 de agosto de 1997 y los Contratos de Riesgo Compartido.

La enumeración de los componentes del marco jurídico señalado revela el alcance limitado de la pregunta porque si bien propone la abrogación de su principal instrumento (Ley 1689) ignora la importancia de la Ley 1731, aquella que implantó la atípica clasificación entre hidrocarburos “Existentes” y “Nuevos” que permite la discriminación del pago de regalías (los hidrocarburos “Existentes” pagan 50% y los “Nuevos” sólo 18%). Se deberá esperar a que el Parlamento, en el momento de discutir la nueva Ley de Hidrocarburos, considere la necesaria abrogación de la Ley 1731.

Desde otro ángulo de análisis, una respuesta positiva a la pregunta no sólo expresaría el rechazo del pueblo boliviano al proyecto ideológico encerrado tras la política de hidrocarburos de Sánchez de Lozada, sino también un mandato para que el gobierno de Carlos Mesa reformule sustancialmente el anteproyecto de ley presentado antes de conocerse las preguntas del referéndum puesto que contiene, en muchos de sus elementos, el espíritu liberal y privatizador de su antecesor. Asimismo dicho mandato sería para el poder legislativo, la nueva Ley de Hidrocarburos que no debería contener el espíritu y alcance de la Ley No. 1689 que generó condiciones extremadamente favorables para asegurar la presencia de las empresas petroleras transnacionales en detrimento de los intereses del país.

2. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON LA RECUPERACIÓN DE LA PROPIEDAD DE TODOS LOS HIDROCARBUROS EN BOCA DE POZO PARA EL ESTADO BOLIVIANO?

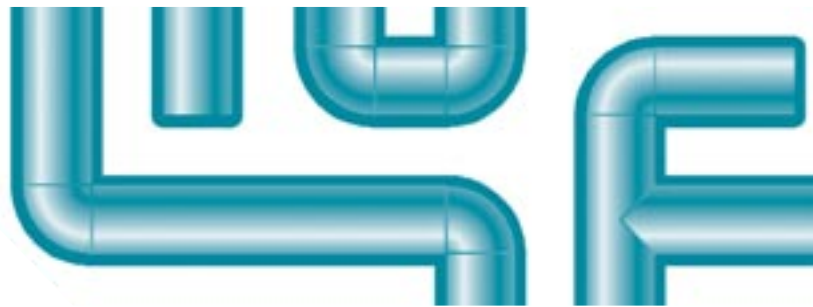
Se trata de la pregunta que mayor sustancia política conlleva, precisamente porque está referida al tema central del deba-

te nacional: la propiedad de los hidrocarburos.

Hay por lo menos dos interpretaciones que surgen de esta pregunta. La primera señala que ante una respuesta afirmativa y mayoritaria de la ciudadanía, el Estado recuperaría, efectivamente, la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo. Esto ocurriría, sin embargo —tal como lo han admitido autoridades del gobierno—, cuando fenezca el plazo de los actuales Contratos de Riesgo Compartido firmados con las empresas petroleras extranjeras, es decir, en más de 40 años, o cuando se presenten nuevos proyectos de venta de gas que supongan la búsqueda y descubrimiento de nuevas reservas. Por lo tanto, el gobierno plantea el respeto a la filosofía, contenido y propiedad de los 78 Contratos de Riesgo Compartido, los cuales benefician de sobremanera a las empresas transnacionales.

Una segunda interpretación se remite a la afirmación contenida en la propia pregunta —“recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos”— y considera que el mandato que surja del referéndum, en caso de que sea una respuesta afirmativa y mayoritaria a la pregunta, no admite mayores conjeturas, puesto que se trata de recuperar todos los hidrocarburos, es decir, las reservas actuales que están en manos de las petroleras extranjeras gracias a los Contratos de Riesgo Compartido y las que se descubran a futuro.

Al margen de la pregunta, sectores importantes de los movimientos sociales que han sido protagonistas de octubre de 2003 consideran que la recuperación de los hidrocarburos quiere decir nacionalización, transferencia de las reservas hidrocarburíferas al Estado boliviano. La posición e interpretación gubernamental de respetar los Contratos de Riesgo Compartido e iniciar la recuperación de la propiedad a partir de 2036 posibilitó la emergencia de este hecho político latente que puede diluirse o crecer en el tiempo, dependerá de la interpretación a la cual se adscriba el Congreso Nacional.



Bajo esta perspectiva, lo único que queda claro es que la discusión sobre el tema central del referéndum —la propiedad de los hidrocarburos— no será resuelta en la consulta popular y se trasladará al escenario congresal bajo la incertidumbre que plantea la propia pregunta y la interpretación que se asuma en la redacción de la nueva Ley de Hidrocarburos.

3. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON REFUNDAR YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS, RECUPERANDO LA PROPIEDAD ESTATAL DE LAS ACCIONES DE LAS BOLIVIANAS Y BOLIVIANOS EN LAS EMPRESAS PETROLERAS CAPITALIZADAS, DE MANERA QUE PUEDA PARTICIPAR EN TODA LA CADENA PRODUCTIVA DE HIDROCARBUROS?

La desintegración vertical y horizontal del sector petrolero en el país, la crisis energética que atraviesan la mayoría de los países del MERCOSUR y la búsqueda de un nuevo posicionamiento estatal en el escenario nacional e internacional de los hidrocarburos explican la importancia política de la pregunta y la pertinencia de contar nuevamente con una empresa estatal que participe en la cadena hidrocarburífera con perspectivas cualitativamente diferentes.

La propuesta del Ejecutivo se resume en el traspaso del paquete accionario que figura como propiedad de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas Andina, Chaco y Transredes a YPFB. El valor de ese paquete accionario oscila entre los 700 y 800 millones de dólares, monto que permitiría la refundación de YPFB para participar en todas las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos.

Si esta pregunta y una probable respuesta positiva mayoritaria suponen una apuesta seria a un genuino resurgimiento de la empresa estatal del petróleo con apoyo político, el presidente Mesa va a tener que cambiar sustancialmente el anteproyecto de Ley de Hidrocarburos que presentó al país porque allí se le otorgan funciones y atribuciones vitales en el campo de

los hidrocarburos a la Superintendencia del sector y no así a YPFB, como debería ser. Asimismo supondría el diseño de una estrategia financiera que posibilite el traspaso de las acciones como la necesidad de cambiar cualitativamente los Contratos de Administración de las tres empresas capitalizadas para que YPFB ejerza verdaderamente el derecho de propiedad y participe en los niveles de decisión. Claro está que aspectos de esta trascendencia, su interpretación y decisión también se derivan al Parlamento nacional.

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?

Es indudable que las importantes reservas de gas natural que tiene Bolivia sitúan al país —en el plano geopolítico regional— en una posición favorable frente a Chile y Perú para negociar una salida soberana al océano Pacífico. Este es el sentido de la pregunta cuya formulación, sin embargo, debiera haber hecho referencia no sólo a la gestión del actual presidente Mesa sino, en general, todos los futuros gobiernos, asumiendo así la categoría de una política de Estado. Además esta pregunta podría tener sentido y posibilidades reales de concreción si verdaderamente el Estado boliviano recuperase la propiedad de los hidrocarburos, aspecto que le daría al actual y futuros gobiernos genuina capacidad de negociación. Si esto no se consolida, los probables resultados serían inciertos.

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 bolivianos;
- fomente la industrialización del gas en territorio nacional;
- cobre impuestos y/o regalías a las em-

presas petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción del gas y petróleo a favor del país;

- destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?

Esta pregunta resume la propuesta del anteproyecto de Ley de Hidrocarburos presentado por el actual gobierno al país, el cual presenta escasos elementos de conocimiento.

SOBRE LA EXPORTACIÓN

El debate nacional sobre la exportación de gas se encuentra atenazado entre dos fuerzas: las regiones productoras de gas y petróleo que proponen la exportación inmediata bajo la urgencia de contar con recursos financieros para emprender proyectos que beneficien a su población; y otros sectores sociales que proponen discutir las condiciones óptimas para la exportación referidas a precios, regalías, impuestos e industrialización que, conjuntamente, aseguren mejores ingresos para el país. La pregunta, tal como está formulada —encadenando la exportación con otros temas relacionados—, evita la discusión a fondo del tema, tal como se presenta en el escenario nacional.

SOBRE EL
CONSUMO INTERNO

¿Alguien podría estar en desacuerdo con el masivo consumo interno de gas natural dado el actual nivel de las reservas? La instalación domiciliaria de gas, la conversión de la matriz energética del parque automotriz y el uso industrial del energético son tareas obvias para cualquier gobierno que no merecerían figurar en un referéndum. El problema central que enfrenta el Estado, en este campo, es el financiamiento de estos proyectos, un tema que tiene que ver directamente con el rol que asuma YPFB en el Sector y que queda disuelto en las preguntas de la consulta popular.



SOBRE LA INDUSTRIALIZACIÓN

En este tema se presentan, otra vez, dos posiciones encontradas: los movimientos sociales que entienden la industrialización del gas natural en base al diseño de una verdadera estrategia y política de industrialización, y otros sectores —a los que se incorpora el gobierno— cuya percepción termina en el simple “fomento” de la industrialización. Esta última percepción es la que asumió el presidente Mesa en el anteproyecto de Ley de Hidrocarburos. Por ello la pregunta sobre la industrialización así planteada —“encadenada” a otros factores— es al menos insuficiente.

El gas natural debería permitir la emergencia de una visión de país cualitativamente diferente a la trayectoria histórica de Bolivia apoyada básicamente en la producción y exportación de materias primas. Esta visión debería estar asociada con la necesidad nacional de contar con una verdadera estrategia de industrialización y no con un simple fomento que no garantiza la concreción de esta aspiración. Inclusive sería conveniente una decisión estatal acerca de definir como obligatoria la industrialización del 50% de las reservas de gas natural y el remanente destinar a los mercados externos como materia prima. Siendo un tema de tanta trascendencia también las decisiones se derivan al Congreso Nacional.

SOBRE LOS IMPUESTOS Y REGALÍAS

En este tema es donde se advierte claramente cómo el gobierno pretende imponer su visión respecto del cobro de regalías e impuestos a las empresas petroleras transnacionales. Esa visión propone —tal como figura en el anteproyecto de nueva Ley de Hidrocarburos— la creación del Impuesto Complementario a Los Hidrocarburos (ICH) que gravaría la primera fase de la comercialización de los hidrocarburos hasta llegar gradualmente en el

tiempo a una alícuota del 32% que, sumada a la actual de 18% de regalías, permitiría llegar al cobro de un 50% de impuestos y regalías.

Obviamente que esta propuesta descansa en la decisión del gobierno de no afectar los actuales Contratos de Riesgo Compartido que fijan la regalía del 18%, por ello opta por el aumento de los ingresos del Estado a través de impuestos. A diferencia de esta posición, los movimientos sociales demandan la eliminación de la arbitraria clasificación de hidrocarburos “Existentes” y “Nuevos” que figura en la Ley 1731, para alcanzar el pago del 50% de ingresos para el Estado (los hidrocarburos “Nuevos” pagan sólo el 18%). Estamos, por tanto, otra vez, frente a una pregunta que no resuelve la controversia nacional y cuya resolución quedará en manos del Congreso.

DESTINO DE LOS RECURSOS

En términos generales, los recursos provenientes de la venta de materias en Bolivia fueron utilizados para reproducir sistemas de corrupción y prebendalismo, cubrir gastos corrientes, honrar la deuda externa, enviar recursos al extranjero y, en una magnitud menor, potenciar y desarrollar algunas regiones y sectores del país. El gobierno propone orientar los recursos provenientes de la venta del gas natural a los sectores de salud, educación, caminos y empleo. Es muy poco probable que la población rechace esta propuesta, pero es lamentable, al mismo tiempo, que el Ejecutivo no haya pensado que la causa de fondo de la profunda crisis económica y social tiene que ver con la presencia de niveles acentuados de obsolescencia tecnológica en gran parte del aparato productivo nacional. Atender esta falencia estructural, al menos durante un tiempo, con los recursos que genere la venta de gas, podría permitirnos redimensionar el aparato productivo nacional con capacidad de absorber inversiones, generar producción, ahorro y empleo, en otras pala-

bras, producir un circuito virtuoso que asegure, simultáneamente, viabilidad económica y social.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Primero, el Referéndum, a pesar de ser vinculante, no resolverá los temas centrales de la Industria del Petróleo y, segundo, dejará dos hechos políticos que se desplegarán un día después del Referéndum, por una parte, el hecho político real tendrá como escenario principal el Congreso Nacional, instancia en la cual se diseñará, debatirá y aprobará la nueva Ley de Hidrocarburos que permitirá, además, la articulación de bloques alrededor de intereses comunes.

Así, seguramente convergerán con la visión de imprimirle un contenido específico a la nueva Ley las empresas petroleras transnacionales, la Cámara de Hidrocarburos de Bolivia, la embajada de Estados Unidos, los organismos multilaterales, algunas federaciones de empresarios y algunos Comités Cívicos. Al frente de la vereda estarán presentes con la intención de imprimir una orientación diferente a la mencionada Ley algunos partidos políticos y una gama amplia de sectores provenientes del movimiento social.

Por otro lado, queda latente un hecho político llamado nacionalización, el cual podría diluirse o crecer en el tiempo. Esto dependerá de la orientación y contenido de la nueva Ley. Podría darse el caso de la desaparición en la medida en que dicha Ley incorpore los temas centrales asociados a la visión de los movimientos sociales o crecer en el tejido social si esta Ley ratifica los principios, orientación y propiedad tal cual estuvo vigente desde 1996.

En consecuencia, el Referéndum vinculante dejará una estela de incertidumbre y la verdadera solución de los temas centrales hidrocarburíferos se darán un día después del Referéndum.

* CARLOS VILLEGAS Q. ES DIRECTOR DEL POST GRADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS (CIDES-UMSA)



El destino del gas y el petróleo

NACIONALIZACIÓN: EL DEBATE PENDIENTE

CARLOS ARZE VARGAS

En el actual debate sobre la política de hidrocarburos del país, los distintos grupos sociales van tomando partido a favor o en contra del planteamiento de 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 creciente adhesión de los movimientos sociales que protagonizaron las jornadas de octubre del pasado año a la idea de nacionalización, los grupos dominantes no han ahorrado palabras a la hora de atribuir afanes conspirativos a las voces oponentes.

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

LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Los cambios esenciales ocurridos en la normatividad del sector, a partir de la modificación de la Ley de Hidrocarburos 1689

y de otras disposiciones legales, apuntan a la concesión de todo el poder del Estado a las empresas transnacionales para definir el uso de estos recursos y, con ello, determinar el curso que debe seguir la política nacional de hidrocarburos.

En efecto, la Ley 1689 que transfiere a las empresas petroleras el derecho de disponer libremente de los hidrocarburos —ratificado de manera más clara en los contratos con las transnacionales—, está acompañada de muchas otras normas que otorgan plena 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 se reduce 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 realizar tareas gratuitas como “cargador” de gas natural en el contrato de exportación al Brasil, estableciéndose para ello, 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, a partir de la privatización, el Estado perdió toda posibilidad de actuar soberanamente en la utilización o usufruc-

to de los hidrocarburos, ya sea definiendo su consumo, industrialización o comercialización bajo determinadas condiciones de precio y calidad. Desde entonces, una política nacional de desarrollo que tome en cuenta esta enorme riqueza natural como fundamento para la modernización del país no pasa de ser un deseo, pues el Estado boliviano no tiene objetivos ni instrumentos para llevarlos a cabo.

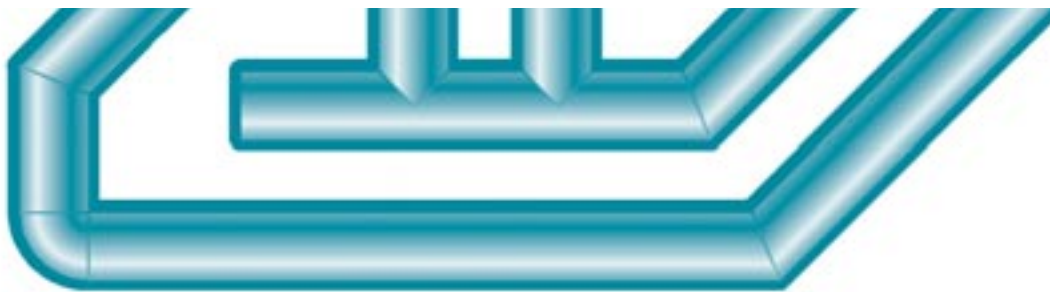
Pongamos algunos ejemplos sobre cómo ha operado esta nueva estructura de los actores en el sector de hidrocarburos y cuáles son sus resultados:

MAYOR CAPACIDAD PRODUCTIVA SIN MEJORAMIENTO DEL CONSUMO ENERGÉTICO

De acuerdo a estadísticas de la Organización Latinoamericana de Energía (OLA-DE), el consumo de energía en Bolivia es el más bajo de Sudamérica: 2,2 BOE 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%, respectivamente.

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.



PRECIOS INTERNACIONALES PARA 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 Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).

Entre 1998 y el 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 el periodo señalado, y sólo alcanzó a 2 de los productos en cada año. Contrariamente, las variaciones acumuladas de los precios fueron entre 1999 y el 2001: Gas Licuado de Petróleo (GLP) + 44,8%, gasolina especial + 37%, gasolina premium + 31% y diesel oil + 26%, kerosene de 1999 a marzo de 2003 en un + 106%.

Aunque el congelamiento de los precios de la gasolina especial, el diesel y el GLP es presentado por el gobierno como una decisión soberana, ocasiona altos costos para el Estado boliviano y ha sido asumido para permitir el mantenimiento de las ganancias de las diferentes empresas que intervienen en toda la cadena de valor de los hidrocarburos.

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 mercados internacionales y a una fórmula que incluye los diversos márgenes o ganancias empresariales garantizados de los diferentes eslabones de la actividad de los hidrocarburos, el subsidio debe ser cubierto mediante la reducción del Impuesto

Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), afectando los ingresos fiscales. Este subsidio alcanza, en el caso del GLP, a un monto acumulado de 71 millones de dólares de 1997 al 2003, según información de YPFB.

El precio base del Gas Natural (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.

El Estado, atado como está por las disposiciones favorables a la inversión extranjera, no puede interferir la libre voluntad de las empresas transnacionales...

Frente a todo esto, los precios obtenidos por las empresas no guardan relación con los bajísimos costos que realizan. Como ejemplo, el Delegado Presidencial para la Capitalización refiere que los costos de las capitalizadas Andina y Chaco son: producción entre 74% y 73% menores al promedio de 20 empresas internacionales; 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. Sin embargo, como la fijación de precios internos de los hidrocarburos y derivados no están ligados a los costos, sino 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

Al contexto descrito se suma la ventaja que las empresas petroleras obtienen con la exportación de los hidrocarburos, como

negocio que les permite una alta rentabilidad y un acelerado retorno del capital invertido, a partir 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. 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 co-

mercializan los hidrocarburos, razón por la cual pueden vender en el mercado interno los derivados del petróleo, obteniendo precios similares a los que rigen en el exterior.

En ese marco, el cálculo de las tarifas de transporte por 10 años iniciales, establecido 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.

CAPACIDAD DE REFINAR-INDUSTRIALIZAR LOS HIDROCARBUROS NO MEJORÓ

El corolario del privilegio que las empresas extranjeras han hecho con la exportación de los hidrocarburos como materia prima —en detrimento del desarrollo de la producción y el consumo internos— es que la capacidad de refinación y de industrialización en el país no se ha modificado sustancialmente.

Las tres refinerías que el Estado ha puesto en pie en el pasado, continúan sien-



do la única infraestructura 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 que ha gozado la Empresa Boliviana de Refinación (EBR), nacida de la privatización de las refinerías de YPFB6.

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 —especialmente de gasoductos de exportación—, contrastando con la indiferencia por mejorar la capacidad productiva de refinados destinados al mercado interno.

VENTAJAS EXTRAORDINARIAS PARA LAS TRANSNACIONALES

La privatización de los hidrocarburos supuso, además, otras ventajas a favor de las empresas petroleras, las 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 y 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 concepto de regalías cerca de 300 millones de dólares en el período 1998-2001.

En cuestión de inversiones, las petroleras incumplieron disposiciones de la Ley de Hidrocarburos que obligan a perforar al menos un pozo por parcela otorgada, pues gracias al DS 26366 emitido por el ex presidente Jorge Quiroga, se les permite secionar 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 la empresa brasilera Petrobras que tiene una posición importante entre las empresas 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 de los gobiernos bolivianos que suscribieron el contrato.

En síntesis, la ausencia total de capacidad del Estado para definir la política de hidrocarburos, 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 el sector de los hidrocarburos, se ha orientado 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 seguro 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 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 me-



dante 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).

El Estado nacional es soberano para asumir medidas que respondan al interés nacional.

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.

A pesar de lo expuesto, 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 auditoría 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 boli-

viano⁴, está presente la posibilidad de que el Estado reclame a las empresas capitalizadoras el pago del valor de las reservas de gas y petróleo existentes al momento de la “capitalización”, cuyo valor se estima en 10.000 millones de dólares. 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 finan-

ciamiento 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 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, de la exportación de hidrocarburos o para atraer otros inversionistas dispuestos a someterse a las nuevas condiciones.

Del mismo modo, diversos análisis realizados en Bolivia señalan que los retornos de la industrialización son 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 Natural⁴.

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.

* CARLOS ARZE VARGAS ES INVESTIGADOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO (CEDLA)