

IMPACTO LOCAL GENERADO POR EL SECTOR HIDROCARBUROS





Director:

Juan Carlos Núñez

Coordinador Gral.:

Waldo Gómez

Elaboración:

Raúl Velásquez · Sandra Sánchez

Edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Edificio Esperanza,
Av. Mcal. Santa Cruz 2150

Telefax:

(591-2) 2125177 – 2311074

E-Mail:

fundajub@entelnet.bo

La Paz-Bolivia, 2016

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Renta Petrolera Estatal.....	5
3.	Responsabilidad Social Empresarial – RSE.....	13
4.	Contenido Local	17
5.	Conclusiones.....	27

Con apoyo de:



1. INTRODUCCIÓN



La explotación de recursos naturales, en especial hidrocarburos y minerales, implica la intervención de varios actores, entre ellos figuran instancias públicas, como ministerios, empresas estatales, agencias reguladoras o fiscalizadoras, gobernaciones, municipios y universidades; se menciona también a actores privados nacionales o extranjeros, como empresas de exploración y explotación, y empresas de servicios; finalmente, se incluye a actores de la sociedad civil, como pueblos indígenas, sindicatos y otros.

La explotación de minerales e hidrocarburos supone la generación de una renta para el Estado como principal resultado de su extracción. Sin embargo, los beneficios no solamente deberían limitarse a la captura de renta estatal, sino que también se deberían considerar avances en políticas públicas y modelos de gestión que distintos países en el mundo han venido debatiendo en los últimos 50 años y que permiten un mayor aprovechamiento de los excedentes que puede generar este sector.

En este sentido, los beneficios que puede generar la industria extractiva, en particular el sector hidrocarburos, pueden ser enfocados desde las siguientes perspectivas: La renta petrolera estatal se obtiene de la aplicación de la normativa legal del país en materia fiscal; ello supone el pago de patentes, regalías e impuestos; así como en el caso de Bolivia se incluye la participación de la empresa petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en las ganancias en los contratos petroleros vigentes¹.

¹ Contratos de Operación suscritos en octubre de 2006 y Contratos de Servicios de Exploración y Explotación de Hidrocarburos en Áreas Reservadas a favor de YPFB que se vienen suscribiendo desde el año 2010.



Renta Petrolera Estatal

Responsabilidad Social Empresarial

Contenido Local

En un sentido amplio, el **contenido local** es entendido como el valor que genera la actividad petrolera en las economías locales, municipales, departamentales o nacionales. El valor generado es generalmente canalizado a través de la contratación de mano de obra local o de bienes y servicios producidos localmente (ya sea a nivel departamental o nacional), transferencias de conocimiento, tecnología y desarrollo de encadenamientos productivos.

Por su parte, la **Responsabilidad Social Empresarial (RSE)** consiste en un modelo de gestión que adoptan las empresas (en este caso petroleras), a fin de implementar un conjunto de políticas y acciones voluntarias para compartir valor con el entorno, para lo cual realizan inversiones en infraestructura social, productiva, caminera o de comunicaciones, apoyo al desarrollo productivo y manejo de la gestión ambiental, más allá de las acciones establecidas por las leyes y normativa vigente.

2. RENTA PETROLERA ESTATAL




► ACTIVIDADES DEL SECTOR

La explotación de hidrocarburos en Bolivia supone el desarrollo de varias actividades, las cuales se encuentran agrupadas bajo la siguiente clasificación:



En el marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado (CPE), la empresa petrolera nacional YPFB es la única facultada para realizar las mencionadas actividades y lo puede hacer por sí misma o en asociación.


Las actividades de industrialización, transporte, almacenaje, comercialización y distribución de gas se encuentran gravadas por el régimen tributario general, el cual tiene por mecanismo de distribución a la coparticipación tributaria:



Impuesto	Alícuota	Coparticipación
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	13%	75% Tesoro General de la Nación
Impuesto a las Transacciones (IT)	3%	20% gobiernos municipales
Impuesto sobre Utilidades de las Empresas (IUE)	25%	5% universidades públicas
Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)	13%	

En el caso de la actividad de refinación, el año 2006 se dispuso la recuperación por parte de YPFB de las dos refinerías más importantes del país: Guillermo Elder Bell (Santa Cruz) y Gualberto Villarroel (Cochabamba), aspecto que fue concretado el año 2007.

En 1995 se creó el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) aplicable a la actividad de comercialización de derivados de hidrocarburos, ya sea producidos en Bolivia o importados. El IEHD se determina aplicando a cada producto derivado de hidrocarburos una tasa específica por litro o unidad de medida equivalente que corresponda según la naturaleza del producto; la recaudación por este impuesto es distribuida como se muestra en el siguiente cuadro:



Impuesto	Tasa	Beneficiario
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados (IEHD)	Variable por producto	75% Tesoro General de la Nación. 20% gobiernos departamentales. 5% universidades públicas.

Cada una de las actividades hidrocarburíferas contribuye al Estado mediante el pago, ya sea de regalías y/o impuestos, siendo la de explotación la que se

caracteriza por un mayor aporte fiscal dado que, además de los impuestos del régimen tributario general, están gravadas por regalías y por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); estos últimos conceptos suponen el 50% de los ingresos que obtiene el Estado por la venta de hidrocarburos, tanto en el mercado externo como en el interno.

Asimismo, las actividades de refinación, transporte, comercialización e industrialización aportan, al igual que el resto de los sectores de la economía, con el financiamiento del Tesoro General de la Nación (TGN) y de forma distributiva a las gobernaciones, municipios y universidades públicas; sin embargo, es evidente que estas actividades aportan mayormente al nivel central de gobierno.

Por otra parte, la exploración y explotación de hidrocarburos generan un mayor aporte al Estado dado el régimen fiscal vigente en el país, toda vez que por sus características ambas actividades son las que, adicionalmente al pago de impuestos del régimen general de impuestos, también están alcanzadas por el pago de patentes, regalías y un impuesto específico como lo es el IDH.

Concepto	Alícuota	Coparticipación
Regalía Departamental	11%	Departamentos productores de acuerdo con su aporte a la producción
Regalía Nacional Compensatoria	1%	Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3)
Participación Tesoro General de la Nación	6%	Tesoro General de la Nación
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	32%	Departamentos productores y no productores: Gobernaciones Municipios Universidades públicas Tesoro General de la Nación Pueblos indígenas Fuerzas Armadas y Policía Nacional

El IDH fue creado el 2005 por la nueva Ley de Hidrocarburos, norma aprobada en mayo de esa gestión como resultado de casi cuatro años de conflictos sociales relacionados a los recursos hidrocarburíferos. Un año después, el nuevo gobierno emitió el D.S. 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, mediante el cual se

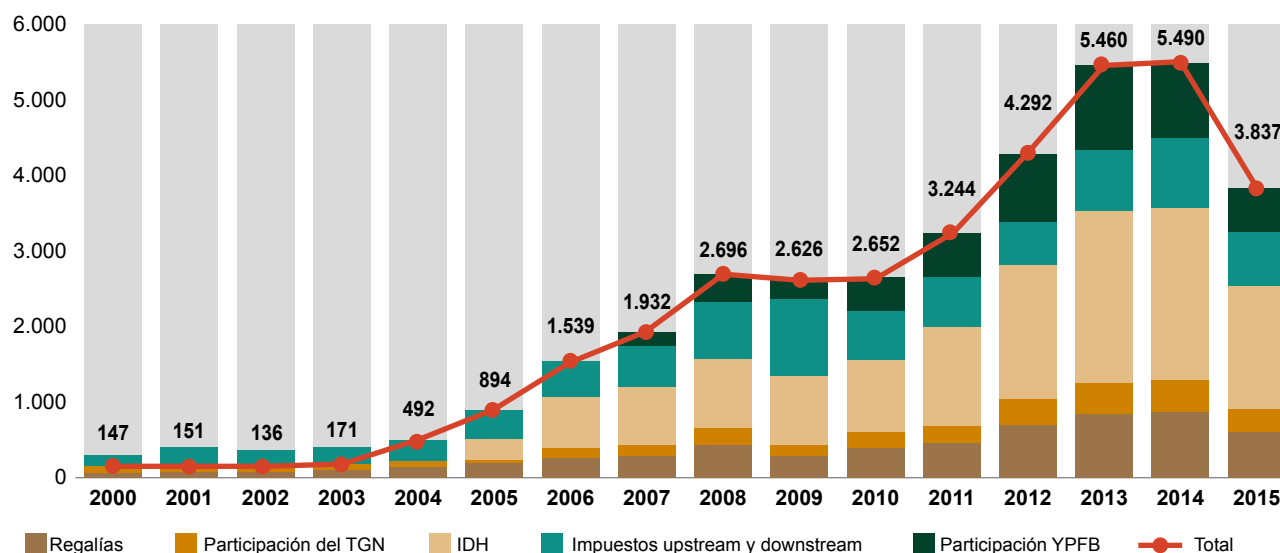
otorgó un plazo de 180 días a las empresas petroleras que operaban en Bolivia para que suscribieran nuevos contratos para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Es así que en octubre de 2006 la empresa petrolera nacional YPFB suscribió 44 contratos de operación con las empresas petroleras que operaban en Bolivia, estos contratos establecen que la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos y la producción es del Estado boliviano. Las empresas petroleras, por su parte, ejecutan todas las actividades relacionadas con la exploración y explotación a su exclusiva cuenta y riesgo, siendo que toda la producción obtenida debe ser entregada a YPFB a cambio de recibir una retribución o pago.

Asimismo, los contratos petroleros de exploración y explotación, suscritos el año 2006, establecen que YPFB tendrá una participación en las ganancias que sean generadas por éstos. Por lo tanto, esa participación de YPFB también forma parte de la renta petrolera que recibe el país.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento que ha tenido la renta petrolera en Bolivia, considerando todos sus componentes.

Comportamiento de la Renta Petrolera (Millones de \$us)



Este comportamiento se debe fundamentalmente a los siguientes cuatro factores:

- a) Creación del **Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)** el año 2005 que permitió al Estado contar con al menos el 50% de la renta petrolera.
- b) Nuevos contratos petroleros suscritos el año 2006 en el marco del Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos, mediante los cuales se creó una **participación de YPFB en las ganancias** generadas en las respectivas áreas de contrato. Esta medida permitió incrementar la renta petrolera estatal en un promedio de 16%.
- c) Desde el año 2004 se ha observado una tendencia creciente en el **precio internacional del petróleo**, aspecto que incidió en un incremento de los precios de exportación del gas natural boliviano que tiene por destino Brasil y Argentina. Esta tendencia de precios altos ha contribuido a un incremento significativo en los ingresos por renta petrolera en el periodo 2004–2014 en lo que ha venido a denominarse por varios investigadores como el “*Superciclo de precios de materias primas*”.

Posteriormente, desde agosto del año 2014, se registró una tendencia decreciente en las cotizaciones internacionales del barril de petróleo, siendo que a inicios del año 2015 esa tendencia marcó lo que sería una evidente caída en los precios de gas natural, con su consecuente efecto en la disminución de los ingresos por renta petrolera, como se aprecia en la gráfica anterior.

- d) Incremento en la producción de gas natural a partir del año 2010 y hasta el año 2014 cuando alcanzó los 60 millones de metros cúbicos por día (MMmcd). Este incremento provino de una **mayor explotación** de los denominados *megacampos*: Sábalo, Margarita y San Alberto.

► BENEFICIARIOS

Esta mayor renta petrolera estatal es redistribuida ampliamente a gobernaciones, municipios, universidades, Tesoro General de la Nación, pueblos indígenas, adultos mayores, Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Las regalías benefician a los departamentos productores de hidrocarburos, a excepción de Beni

y Pando, en tanto que los ingresos por IDH son destinados tanto a las regiones que producen hidrocarburos como a las que no cuentan con estos recursos naturales no renovables.

Estos ingresos que perciben estos beneficiarios han permitido un incremento en inversión pública, principalmente a nivel subnacional con su consecuente efecto en la dinámica económica local, así como una expansión en el gasto corriente. Este aspecto hace que el efecto de la caída en los precios de exportación de gas natural sea sentido en mayor medida en estas instancias subnacionales, debido a que no cuentan con la recaudación de ingresos propios que permitan una compensación.

Es importante considerar que si bien los ingresos por la explotación de hidrocarburos generan un impacto local, en la medida en que permiten mayor inversión pública y gasto corriente; por esta misma razón generan alta dependencia del sector extractivo cuando los mismos son utilizados para financiar bonos sociales, subsidios o ítems de salud y educación, puesto que su sostenibilidad está sujeta al incremento de producción y, por tanto, demanda una permanente exploración. Asimismo, este tipo de gastos, al estar financiados con la renta proveniente de la explotación de hidrocarburos, depende en gran medida de la cotización del precio internacional del petróleo; el cual, a su vez, depende de variables como: intereses geopolíticos, especulación financiera, oferta y demanda, etc. Siendo que la mayoría no está bajo el control nacional.

Por ello, luego de 11 años de un nuevo régimen fiscal para el sector hidrocarburos² se observa que los niveles locales de beneficiarios de la renta petrolera se enfrentan a tres problemas fundamentales:

2 El IDH se creó en mayo de 2005, lo que permite al Estado quedarse con 50% de los ingresos por la explotación de hidrocarburos.

- La falta de sostenibilidad en los ingresos que deberían garantizar la conclusión de proyectos de inversión social, así como de políticas sociales, ya sean éstas la atención de salud y educación o incluso de bonos sociales (transferencias condicionadas y no condicionadas) podría ocasionar retrocesos en los avances alcanzados en materia de reducción de la pobreza y mejora en las condiciones de vida. Bolivia no cuenta con mecanismos como fondos de ahorro o estabilización que permitan garantizar ingresos en el mediano plazo.



- En el periodo 2004-2014, producto del boom del precio internacional del petróleo y su efecto en el incremento de precios en la exportación del gas natural boliviano, el país profundizó significativamente la dependencia del sector hidrocarburos, particularmente en regiones productoras de este recurso, así como en municipios y universidades públicas en el resto de las regiones. En todo ese periodo los beneficiarios de la renta extractiva no fueron capaces de desarrollar otros sectores de la economía que permitan la generación de empleo y valor agregado.
- Asimismo, el incremento en los precios y en la producción de gas natural trajo consigo el aumento de ingresos por concepto de regalías e IDH para: Gobierno Central, gobernaciones departamentales, municipios y universidades. En muchos casos, este excedente fue mal administrado puesto que no se diseñaron mecanismos para diversificar la economía. Son varias las inversiones públicas que no consideraron adecuadamente criterios de autosostenibilidad, impacto o beneficio para las generaciones futuras.

► PROPUESTA

La renta petrolera se constituye en un ingreso para las gobernaciones, municipios, universidades públicas, pueblos indígenas, adultos mayores y demás beneficiarios; sin embargo, para que la misma pueda generar un impacto local se proponen algunos aspectos que deben ser debatidos:



Sostenibilidad

- Fondos de ahorro
- Fondos de estabilización nacionales o departamentales
- Transferencias condicionadas a sectores productivos
- Regímenes fiscales flexibles



Uso y destino

- Reglas claras para el uso de la renta mediante normativa nacional o local
- Marco institucional para la gestión de ingresos y gastos
- Cuentas separadas para ingresos por renta extractiva (regalía o IDH)
- Transparencia y rendición de cuentas de todos los beneficiarios



Diversificación de la economía

- Políticas de Contenido Local vinculadas en primera instancia al mismo sector extractivo
- Encadenamiento empresarial a proyectos de industrialización
- Desarrollo de potencialidades productivas

Sin duda, el tránsito de una economía rentista hacia una más diversificada, ya sea en el ámbito nacional o subnacional, es un proceso de muy largo plazo y la explotación racional de minerales, hidrocarburos o energía seguirán siendo la apuesta del país para la generación de excedentes económicos. Sin embargo, resulta cada vez más urgente debatir políticas orientadas a generar la sostenibilidad de los ingresos generados por renta petrolera, a fin de destinar los mismos a desarrollar las economías locales, ya sea mediante la contratación de mano de obra o servicios, articulación de empresas con proyectos de industrialización, o transferencias condicionadas y temporales a sectores productivos y generadores de empleo.

Resulta importante considerar que el destino y uso de los ingresos percibidos por la renta petrolera son generalmente definidos por las máximas autoridades de las instituciones beneficiarias, ya sea a nivel nacional o subnacional, en el marco de la normativa vigente. En algunos casos se lo hace de forma participativa y en otros por directrices del nivel ejecutivo; sin embargo, existen también otros mecanismos mediante los cuales el sector extractivo puede compartir valor con la población de un país siendo uno de ellos la Responsabilidad Social Empresarial.

3.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL – RSE

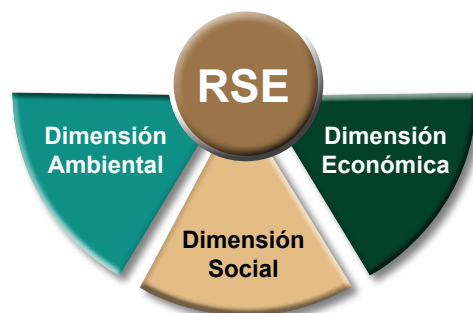


► COMPRENDIENDO

El concepto de RSE ha ido evolucionando en el transcurrir de los años desde que apareció a inicios de la década de los 90. En Latinoamérica, una de las instituciones que mayores esfuerzos ha realizado en el seguimiento al desarrollo de la RSE es el Instituto ETHOS, de Brasil, el cual ha ido acuñando una definición amplia y aceptable:

“La RSE es una forma de gestión que se define por la relación ética de la empresa con todos los públicos con los cuales se relaciona y por el establecimiento de metas empresariales compatibles con el desarrollo sustentable de la sociedad; preservando recursos ambientales y culturales para las generaciones futuras, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las desigualdades sociales”.

La RSE como modelo de gestión se enfoca sobre tres dimensiones:



En tal sentido, las empresas que implementan este modelo de gestión desarrollan proyectos y actividades orientadas a esas tres dimensiones. En los ámbitos regional y mundial existe un debate sobre si la RSE debe o no ser normada. Para

muchos analistas y organizaciones de monitoreo, diseñar un marco legal rompería el principio de voluntariedad sobre el que se desarrolla la RSE, considerando que el cumplimiento de los requisitos legales que exige un determinado país hacen a una empresa legal, pero no necesariamente socialmente responsable.

Bolivia no cuenta con un marco legal específico para el desarrollo de políticas, programas y proyectos de RSE, por lo que las empresas que desarrollan este modelo de gestión utilizan prácticas y estándares internacionales relacionados con los derechos humanos, laborales y normas de medio ambiente.

En el caso del sector Hidrocarburos, si bien YPFB cuenta con una Gerencia de Responsabilidad Social Corporativa, la misma se enfoca en los proyectos que realiza la empresa petrolera estatal en materia de RSE y no centraliza o controla aquellas acciones desarrolladas por las empresas petroleras. No existe un centro de información que presente los proyectos de RSE que son emprendidos por las empresas petroleras, el tipo de sector al cual se destinan, la cantidad de beneficiarios y los montos invertidos.

► IDENTIFICANDO

A partir de la revisión de la información disponible en páginas web de las empresas petroleras, se puede concluir que los proyectos desarrollados sobre RSE han estado focalizados en la construcción de hospitales o equipamiento de estos centros de salud, construcción de sedes sindicales o de organizaciones locales, construcción de escuelas y viviendas. No obstante, en muy pocos casos se encuentra información detallada por proyecto en términos de cantidad de personas y familias beneficiadas, así como del dinero invertido.

Por otra parte, la mayoría de los proyectos de RSE responden a demandas locales que no están generalmente vinculadas a la planificación de desarrollo departamental o municipal, sino que responden a las necesidades específicas de las comunidades locales o de los dirigentes de las mismas. Según algunas empresas consultadas, ello se produce porque promueven el respeto a la autodeterminación de las comunidades indígenas, por lo que son ellos quienes establecen y priorizan los proyectos que se presentan para ser financiados con recursos de RSE.



Existen algunos proyectos, aunque en menor cantidad, que han sido enfocados a fortalecer el desarrollo productivo, artesanal o incluso agropecuario; sin embargo, por la escasa información disponible se desconoce si los mismos están articulados a la planificación de desarrollo municipal o departamental.

► PROPONIENDO

A fin de que la RSE sea una forma más efectiva de que las empresas puedan compartir con las comunidades el valor del negocio, es importante debatir sobre tres aspectos que pueden coadyuvar:



Si bien la RSE no puede ser normada en términos de obligatoriedad de cumplimiento, porque es voluntaria, ni tampoco en relación al monto que debe ser invertido; se pueden desarrollar leyes que establezcan que a título de RSE las empresas petroleras no puedan cumplir el rol del Estado en las comunidades donde realizan sus operaciones; esto quiere decir que si bien determinados proyectos de RSE pueden financiar la construcción de escuelas u hospitales, la contratación de personal de salud o educación debe ser necesariamente contraparte de una entidad estatal, ello con el fin de que estos centros puedan continuar sus actividades una vez que haya terminado el plazo para las operaciones de la empresa petrolera y ésta se retire del lugar.

Otro aspecto que podría ser normado se relaciona con la ubicación de los proyectos de RSE, es decir que estas intervenciones deberían articularse con la municipalidad y gobernación del lugar, y además estar ubicadas en zonas próximas a las operaciones petroleras. Asimismo, se requiere normar un marco institucional de seguimiento a los programas y proyectos de RSE en términos de cantidad de beneficiarios y monto invertido.

Se menciona también la importancia de debatir la implementación de programas y proyectos de RSE articulados a la planificación nacional, departamental, municipal y comunal; ya que si bien la autodeterminación de los beneficiarios es un factor importante, también se debe valorar la necesidad de establecer un objetivo común en las intervenciones de los diferentes programas y proyectos, a fin de generar mejores y mayores impactos y resultados que favorezcan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables, tanto presentes como futuras. Entre algunos aspectos, se debería considerar la implementación de programas de desarrollo productivo, salud y educación, por encima de canchas sintéticas o sedes sindicales.

Finalmente, en el entendido de que los programas y proyectos de RSE en el sector hidrocarburos son un mecanismo para compartir el valor que las empresas generan a partir de la explotación de recursos naturales no renovables, es necesario considerar la creación de una instancia de monitoreo y control del sector, sobre la cantidad de beneficiarios, tipos de proyectos y montos invertidos, tanto por proyecto como por empresa.



4. CONTENIDO LOCAL



► COMPRENDIENDO

De manera general, las políticas de contenido local persiguen el objetivo de expandir los beneficios de la explotación de hidrocarburos y minerales para la economía nacional y local más allá de los pagos fiscales que el sector realiza mediante regalías e impuestos. Si bien, no existe aún un solo concepto consensuado sobre el contenido local, existe actualmente un amplio debate en distintos países del mundo sobre:

- ▶ a) Si se limita a la contratación de mano de obra y compra de insumos locales, o si también aborda la articulación a cadenas productivas.
- ▶ b) Cobertura territorial del contenido local; es decir, si se focaliza sobre el municipio, región o país.
- ▶ c) Si se focaliza exclusivamente en la adición de valor que puedan generar las compañías petroleras en un determinado espacio territorial mediante la compra de bienes y servicios producidos localmente, así como de mano de obra local.

Existen diferentes factores sobre este tema en el debate regional y mundial que hacen del mismo una temática bastante compleja; se menciona, por ejemplo, entre algunas variables: el número de actores involucrados (gobiernos subnacionales, ministerio de planificación, sector privado e industrial, pueblos indígenas, sociedad civil, empresas petroleras, gremios petroleros, etc.), beneficio que se espera generar en la economía local a partir del sector extractivo, alineamiento de objetivos entre los diferentes actores y sostenibilidad de los efectos.

El presente estudio considera como contenido local el valor generado en la economía local por un proyecto extractivo. Este valor consiste en la contratación de mano de obra, provisión de servicios y bienes, ya sean éstos producidos localmente o no.

Uno de los aspectos de mayor debate sobre el contenido local resulta ser la cobertura geográfica:



En el caso de Bolivia, por los diferentes procesos de descentralización que se han realizado desde hace más de 20 años, existen competencias en términos de salud, educación y desarrollo productivo que han sido transferidas del nivel nacional al nivel subnacional, por lo que es fundamental establecer el ámbito geográfico del contenido local para identificar con mayor precisión a los actores responsables de la política pública encargada de normar estos aspectos.

Por las características sociales de pobreza, falta de acceso a servicios básicos, escasa articulación de cadenas productivas nacionales o regionales, elevados niveles de desempleo formal en municipios alejados a las capitales departamentales y otros, las políticas de contenido local deberían considerar como ámbito geográfico el departamento, municipio y comunidades donde se realizan las operaciones hidrocarburíferas.

Sin embargo, es importante también considerar que la CPE, en su artículo N° 298, establece que la política hidrocarburífera es competencia privativa del nivel central de gobierno, por lo que debería existir una articulación más cercana con los niveles subnacionales para establecer políticas de contenido local.

En este sentido, las políticas de contenido local deberían estar enfocadas sobre cuatro aspectos en particular:



A diferencia de la RSE, el contenido local no busca solamente que una determinada empresa comparta valor con las comunidades vecinas, sino que genere valor en las economías locales en el marco de políticas públicas concretas orientadas a este propósito. Sin embargo, si bien la necesidad de políticas de contenido local ha sido un tema de mayor preocupación durante el ciclo de precios altos de materias primas, en Bolivia la problemática no ha sido abordada con la suficiente profundidad.

► IDENTIFICANDO

En el caso de Bolivia, el término contenido local no está propiamente identificado en ninguna normativa nacional o local, no obstante, existen algunas normas que establecen políticas de contenido local, entre las que destacan:



La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece en su artículo N° 9 que el Estado deberá promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos N° 3058, de mayo de 2005, establece que los hidrocarburos son recursos estratégicos que deben coadyuvar al logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país.



Otro aspecto importante en términos de contenido local se encuentra en los contratos de operación suscritos el año 2006, que en relación a la contratación de personal la cláusula 16.3 establece que las empresas petroleras que operan en el país deberán dar preferencia a personas nacionales, siendo que el personal extranjero no podrá exceder de 15% de la nómina de empleados. Sin embargo, esta norma sólo hace referencia al nivel nacional, no se cuenta con ninguna especificación en relación a personas de la comunidad, municipio o departamento donde se ubica la operación hidrocarburífera en cuestión.

Asimismo, la subcláusula 16.4 establece que: "...YPFB definirá, en coordinación con el Titular (consorcio conformado por la o las empresas participantes que suscriben el contrato con YPFB), durante la vigencia del presente Contrato, programas anuales de capacitación:

- a) Para el personal boliviano del Titular a fin de que pueda sustituir progresivamente al personal extranjero en el ejercicio de puestos especializados y/o de alto nivel; y
- b) Para el personal de YPFB, que éste designare.

Los costos en los que incurra el Titular por estos conceptos se considerarán costos recuperables. Esta cláusula muestra una política a corto plazo de capacitar al personal boliviano que trabaja en empresas petroleras, y a largo plazo de contar con profesionales especializados que, además, puedan asumir cargos jerárqui-

cos en empresas petroleras locales o extranjeras. No obstante, al igual que en la contratación de personal, esta cláusula hace referencia de forma general a personal boliviano, no se especifica nada sobre capacitación a personal local de comunidades, municipios o departamentos próximos a operaciones petroleras.

El Decreto Supremo N° 28421 establece que los recursos que reciben los municipios por la distribución del IDH deberán ser destinados, entre otros fines, al fomento del desarrollo económico local y promoción del empleo. Sin embargo, esta norma tampoco establece de forma más precisa la obligatoriedad de contratación de personas de la comunidad, municipio o departamento, ni establece mecanismos concretos para el desarrollo económico local por parte de los beneficiarios de este impuesto.

En relación a políticas que promuevan el contenido local, en lo que respecta a compras de insumos y bienes producidos en Bolivia, una interesante iniciativa surgida el año 2004 fue el “Compro Boliviano”, que mediante Decreto Supremo N° 27328 tuvo por objetivo dar prioridad a proveedores bolivianos en las compras estatales; aspecto que resulta particularmente relevante en el caso boliviano porque se tiene una empresa petrolera nacional.



Otra interesante política para promover el desarrollo de empresas de servicios fue la iniciativa denominada “Feria a la Inversa”, también creada el año 2004, mediante el mismo Decreto Supremo del “Compro Boliviano”, la misma fue concebida como un mecanismo de búsqueda de proveedores estatales para contrataciones menores. No obstante, a partir de entonces el concepto ha ido evolucionando y estas ferias no solamente son promovidas por instituciones públicas, sino también por empresas estatales y privadas.

La Feria a la Inversa es entendida como una “feria al revés”, en la que los compradores exhiben sus demandas y los oferentes compiten entre sí por vender su producto o servicio. Estos espacios han aportado a la promoción de productos bolivianos en un espacio nacional, pero no necesariamente local.

En el nivel propiamente local, el departamento de Tarija resulta ser pionero en materia de legislación con la Ley N° 066 del año 2012 mediante la cual establece

que las empresas públicas y privadas que realicen actividades en áreas hidrocarburíferas, civiles, productivas y otras dentro del departamento, darán prioridad a la contratación de productos, servicios y recursos humanos locales ofertados en el departamento de Tarija.

En relación a esta normativa, existen dos aspectos que deben ser trabajados con instancias de competencia nacional:

1. De acuerdo con la CPE, las políticas hidrocarburíferas son definidas desde el nivel central de gobierno y, por tanto, no necesariamente son coordinadas con el nivel subnacional.
2. Según los contratos de operaciones, las empresas petroleras están obligadas a cumplir la normativa legal vigente en el país; sin embargo, los niveles subnacionales carecen de mecanismos orientados a cumplir la normativa local.



Según un informe presentado por el entonces presidente de YPFB, Carlos Villegas, ante la Comisión de Economía Plural, Producción e Industria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, “las empresas operadoras están obligadas a mantener un registro actualizado de las proveedoras y a remitir, a YPFB, las listas actualizadas, a requerimiento de la estatal petrolera. En total, tenemos 103 empresas prestadoras de servicios”³. Sin embargo, al igual que mucha otra información del sector, luego de ese informe los datos no fueron actualizados ni publicados nuevamente por YPFB.

3 <http://www.jornadanet.com/n.php?a=68700-1>

Cantidad de Empresas relacionadas al Sector Hidrocarburos, 2011

ACTIVIDAD	Nº EMPRESAS
Empresas de Exploración y Explotación (Operadoras)	14
Empresas de Transporte, Refinación, Almacenaje y Logística	5
Empresas de Servicios	103

Fuente: Declaración del Presidente Ejecutivo de YPFB, Carlos Villegas, 2011.

Cantidad de Empresas de Servicios Petroleros por Rubro, 2011

EMPRESAS DE SERVICIOS	Nº EMPRESAS
Montaje de ductos, sísmica, provisión de válvulas, fabricantes de turbinas, equipos de perforación, mecánica industrial, tuberías, servicios de ingeniería, obras civiles, mantenimiento y operación y sistemas de medición	81
Soporte y logística a las operaciones petroleras	16
Servicios de catering	4
Transporte de carga, equipo pesado y maquinaria	2
TOTAL EMPRESAS DE SERVICIOS	103

En el mismo reporte brindado el año 2011 por el entonces presidente de YPFB, de las 103 empresas proveedoras de servicios petroleros, 75% eran de capitales nacionales y el restante extranjeras.

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 329, de octubre de 2009, YPFB tiene la facultad de observar o retirar a empresas proveedoras de servicios; sin embargo, no existe mayor coordinación con los niveles subnacionales a fin de constatar que la preferencia a empresas nacionales sea aplicable también a nivel local.

Por otra parte, debido a que las empresas petroleras dedicadas a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos son las principales contratantes de empresas de servicios petroleros y tienen la sede de sus oficinas en la ciudad

de Santa Cruz, probablemente este hecho ha sido uno de los principales motivos por los cuales la mayor parte de las empresas de servicios petroleros (cerca de un 90%) están también basadas en esa ciudad.

Este aspecto implica que las empresas de servicios petroleros pueden generar una mayor dinámica económica en el departamento de Santa Cruz, tanto por la compra de materiales como por la contratación de personal, y no necesariamente en los departamentos donde se ubican los campos petroleros.

Otro de los posibles motivos para que las empresas petroleras y las prestadoras de servicios estén instaladas principalmente en la ciudad de Santa Cruz puede deberse a que desde esa ciudad tienen un acceso más fácil a los campos petroleros y gasíferos en producción, tanto por infraestructura caminera como por acceso a servicios.

► PROPONIENDO

Si bien las empresas petroleras no son intensivas en mano de obra, sino más bien en capital, a través de la contratación de personal local y provisión de bienes e insumos para éstos pueden generar una interesante dinámica económica local, con ello se hace referencia a la contratación de seguros de salud, seguros de vida, provisión de ropa de trabajo, provisión de zapatos, pulpería y otros.

Para ello se considera que resulta importante promover políticas y acuerdos en tres aspectos:

Un aspecto fundamental para este propósito resulta ser la generación de normativa sobre contenido local. Si bien, como se mencionó anteriormente, existen algunos avances, también quedan pendientes grandes vacíos legales que deben ser subsanados; un claro ejemplo es la Ley Departamental N° 066 de Tarija que fue promulgada el año 2012, pero que no ha generado los efectos esperados debido a que no existe una norma nacional que obligue a la contratación de empleo, bienes y servicios producidos en el departamento. Asimismo, considerando que los contratos de operación suscritos el año 2006 incluyen una cláusula que prioriza la contratación de personal nacional, ésta resulta insuficiente y ha generado



Marco Legal

- Normas nacionales para contenido local en los departamentos donde se realizan las operaciones petroleras.
- Contratos petroleros con cláusulas de contenido local que especifiquen la prioridad del departamento donde las empresas operan para la contratación de empleo y compra de bienes y servicios.



Desarrollo de Infraestructura y Servicios

- Leyes departamentales que promuevan el desarrollo de infraestructura caminera hacia campos petroleros.
- Leyes departamentales que promuevan servicios de telefonía, internet, agua y electricidad de calidad y mayor cobertura.
- Procesos de formación de capital humano en el departamento.



Articulación con el Sector Privado

- Procesos de información sobre los requerimientos de bienes y servicios que demanda el sector hidrocarburos.
- Identificación de oportunidades de inversión.
- Incentivos tributarios temporales para empresas de servicios petroleros que tengan su central en el departamento productor.

mayores brechas de desigualdad y empleo entre los departamentos productores de hidrocarburos y los del eje central.

Por otra parte, resulta importante que desde los gobiernos departamentales de los departamentos productores se promuevan las políticas públicas necesarias que faciliten el desarrollo de infraestructura caminera apropiada que permita acceso de transporte de alto tonelaje desde la capital departamental hacia los campos hidrocarburíferos. Un caso emblemático de esta falencia ha sido lo ocurrido en el departamento de Tarija, donde resulta más fácil acceder a sus campos petroleros desde el departamento de Santa Cruz, por la calidad de la carretera.



Asimismo, los departamentos productores de hidrocarburos deben generar mejores condiciones en servicios de internet, telefonía, electricidad y agua; incorporando tecnologías modernas que permitan no sólo un mayor acceso, sino también la mejora en la calidad de los mismos.

Debido a que tanto la provisión de servicios como los requerimientos de personal que tienen las empresas petroleras que realizan actividades de exploración y explotación demandan conocimientos técnicos específicos, los gobiernos departamentales y municipales deberían promover políticas de capacitación y formación del capital humano local a fin de que tenga mejores condiciones para acceder a este tipo de empleo que requiere el sector hidrocarburos.

Finalmente, resulta necesaria una mayor articulación con el sector privado departamental a fin de promover la creación de empresas proveedoras de servicios petroleros o de otros que el sector requiere, como ser alimentación, provisión de ropa de trabajo y zapatos, provisión de servicios de pulpería al personal u otros.

La promoción de este tipo de inversiones puede requerir ciertos incentivos que podrían ser tributarios, siempre que sea por un tiempo fijo hasta que las empresas puedan tener una mayor dinámica y rentabilidad, poniendo como condición que tengan su sede en el departamento productor donde operan las empresas petroleras a las que proveen de bienes y servicios, así como la creación de políticas de responsabilidad social con sus empleados.

5.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ▶ El impacto local que puede generar el sector hidrocarburos en un determinado departamento productor proviene del pago de patentes, regalías e IDH que reciben las instancias beneficiarias como gobernación, municipios y universidades; pero también por los proyectos de RSE y contenido local (contratación de empleo, bienes y servicios locales).
- ▶ Las propuestas realizadas en este documento deben ser desarrolladas en cada departamento productor a partir de sus particularidades.
- ▶ Las propuestas que requieren de normativa nacional deben ser articuladas entre gobernaciones, municipios y asambleas legislativas departamentales con las brigadas parlamentarias, asambleístas y autoridades nacionales; ello con el fin de contar con un marco legal que especifique la necesidad de generar acciones concretas de RSE y contenido local.
- ▶ El sector hidrocarburífero, por su carácter estratégico, es un generador de importantes excedentes económicos que deberían estar orientados a promover el desarrollo económico y social a nivel local; para ello se recomienda debatir mecanismos como fondos de ahorro y/o estabilización que permitan dar sostenibilidad al gasto público.
- ▶ El desarrollo de infraestructura y servicios resulta fundamental en los departamentos productores a fin de brindar condiciones que favorezcan la creación de empresas que provean servicios tanto a las compañías petroleras como a YPFB; para ello se requiere de políticas públicas departamentales y una articulación con el sector privado.
- ▶ Asimismo, se recomienda a las gobernaciones y municipios emprender políticas de formación de capital humano sobre el sector hidrocarburos a fin de que las personas y profesionales de un determinado departamento tengan los conocimientos que se requieren para el desarrollo de diferentes trabajos que son demandados por el sector.
- ▶ Se recomienda promover espacios de debate en los departamentos productores de hidrocarburos, considerando actores públicos, privados, organizaciones de sociedad civil, así como académicos con el objetivo de generar políticas orientadas a que los ingresos fiscales por concepto de regalías e IDH, sumados a proyectos de RSE y contratación de empleo, bienes y servicios locales que requiere el sector hidrocarburos, estén orientados a desarrollar las economías departamentales y mejorar las condiciones de vida de la población.

www.jubileobolivia.org.bo



Fundacion Jubileo



@JubileoBolivia



ESTA PUBLICACIÓN SE REALIZÓ CON PAPEL RECICLADO