

GOBERNANZA EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

- ▶ Es urgente una nueva Ley de Hidrocarburos y su reglamentación
- ▶ Por la importancia estratégica de los hidrocarburos se requiere mayor transparencia y acceso a información
- ▶ Políticas de diversificación económica efectivas evitarían la vulnerabilidad frente a la variación de precios

CONTENIDO

1. Introducción	3
2. ¿En qué consiste la gobernanza del sector hidrocarburos?	4
3. ¿Quién es el propietario de los hidrocarburos?	5
4. ¿Cuál es el marco legal del sector hidrocarburos? 6	
5. ¿Cuáles son los mecanismos de acceso a los recursos y qué tipos de contratos existen?	7
6. Fundamentos del régimen fiscal y distribución de la renta.....	8
7. ¿Cómo está organizado el sector hidrocarburos?... 9	
8. ¿Cuál es la política que rige al sector hidrocarburos?	11
9. ¿Qué condiciones se deben cumplir para realizar actividades en el sector hidrocarburos?	12
10. ¿Cómo se toman las decisiones en el sector hidrocarburos?	14
11. Generación y captura de la renta	16
12. Conclusiones y recomendaciones de política	19



Director: Juan Carlos Núñez V.
Elaboración: Raúl Velásquez G.
Edición: Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Edificio Esperanza,
Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Casilla 5870
Telefax: (591-2) 2125177 – 2311074
E-mail: fundajub@entelnet.bo
Casilla: 5870 La Paz-Bolivia
2015

Publicación con apoyo de:



1. INTRODUCCIÓN

Durante octubre del año 2003, en Bolivia se produjo la “Guerra del Gas”, que movilizó a diversos sectores sociales que no estaban conformes con el bajo aporte del sector hidrocarburos a la economía nacional (18% de regalías), la posible exportación de gas natural a través de un puerto chileno y el bajo precio de exportación de un posible proyecto de Gas Natural Licuado (LNG) que desde el año 2001 se venía negociando con posibles mercados compradores.

La “Guerra del Gas” exigía, entre otras cosas, la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos a favor del Estado boliviano, la no exportación de gas por Chile y el incremento de renta petrolera para captar al menos el 50% del valor de la producción de hidrocarburos a favor del Estado. El resultado de estas exigencias sociales derivó en un referéndum vinculante, que fue realizado en julio de 2004, en el que la población decidió sobre las nuevas políticas que se adoptarían en el sector hidrocarburos.

Producto de esta participación y consulta ciudadana, en mayo de 2005 se promulgó una nueva Ley de Hidrocarburos que, entre otros aspectos, estableció el marco institucional para el sector hidrocarburos en Bolivia y creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con una alícuota de 32%, permitiendo de esta manera que el Estado se quede con 50% de los ingresos por la explotación de los hidrocarburos y dando cumplimiento al mandato del Referéndum de 2004.

En mayo de 2006, mediante el Decreto Supremo Nº 28701, el Gobierno decidió:

- i) Recuperar la propiedad de los hidrocarburos a favor de los bolivianos.
- ii) Otorgar un nuevo rol protagónico para la empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).
- iii) Firmar nuevos contratos petroleros bajo la figura de Contratos de Operación, los cuales permiten que el Estado pueda incrementar aún más su participación en los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos.

En estos últimos años, debido a las medidas asumidas en el sector petrolero y a la coyuntura de precios altos registrados durante el periodo 2004–2014, se han registrado importantes niveles de ingresos a favor del país, no solo a nivel central, sino también a nivel subnacional. Los departamentos productores, como Tarija, se han convertido en regiones altamente dependientes de los ingresos por hidrocarburos y han generado políticas destinadas a incrementar sus niveles de producción a fin de captar una mayor renta.

Actualmente, debido a la caída de precios internacionales registrada desde mediados del año 2014, muchos países, entre ellos Bolivia, han implementado una serie de medidas destinadas a generar mayor producción de hidrocarburos o minerales que, de cierta manera, compensen la caída de ingresos por efecto precio. En este sentido, se aprobó el Decreto Supremo Nº 2195 que acelera el proceso de consulta previa y el Decreto Supremo Nº 2366 que autoriza el desarrollo de actividades hidrocarbúferas en áreas protegidas; asimismo, durante los próximos meses se tiene previsto aprobar una serie de incentivos económicos que promuevan el incremento de inversiones privadas en trabajos de exploración y producción de hidrocarburos.

Todo esto lleva a cuestionar si las decisiones que se van adoptando en el sector son las más apropiadas para el beneficio de toda la población. Hay sectores que se sienten marginados en cuanto a distribución de renta se refiere, y otros, por su parte, se sienten directamente afectados por los problemas socioambientales que estas nuevas políticas generarán en sus territorios.

El hecho es que si bien el sector hidrocarburos puede considerarse como el principal generador de recursos para la economía boliviana, también puede llegar a ser uno de los principales obstáculos para lograr un desarrollo sostenible de las regiones, al seguir incrementando la dependencia que tienen estas últimas de los ingresos provenientes de dicho sector.

2. ¿EN QUÉ CONSISTE LA GOBERNANZA DEL SECTOR HIDROCARBUROS?

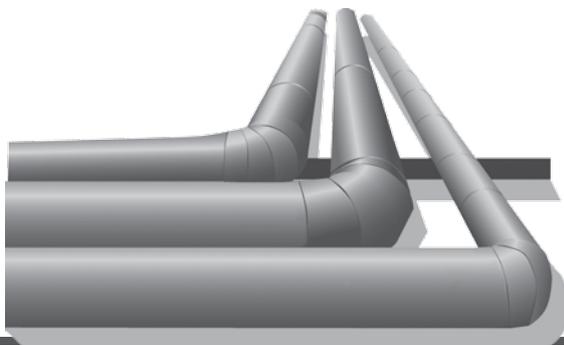
Básicamente, la gobernanza del sector hidrocarburos está relacionada con la cadena de toma de decisiones que se van adoptando para el desarrollo de la industria hidrocarburífera.

Existen decisiones que tienen que ver con el desarrollo de actividades para la exploración de hidrocarburos, con la negociación de contratos petroleros, con los procesos de consulta previa que se deben realizar para el desarrollo de proyectos hidrocarburíferos, decisiones sobre la distribución de los ingresos percibidos por concepto de renta petrolera y sobre el uso y destino de esta renta, entre otras. Todas estas decisiones se adoptan dentro de un marco legal vigente en el que existen instituciones con determinados roles y funciones.

Los problemas de gobernanza se presentan cuando estos roles y procesos de decisión no están claramente definidos, cuando no se cuenta con la normativa necesaria que permita optimizar esta toma de decisiones o cuando existiendo la normativa, la misma no se aplica y no permite el desarrollo óptimo del sector.

Otro problema de gobernanza se puede presentar al no involucrar a la sociedad civil en los procesos de toma de decisión que desarrollan las principales instancias involucradas. El control social y la participación ciudadana es un derecho reconocido en la Constitución Política del Estado y puede ser demandado en cualquier instancia o sector. Es recomendable que las decisiones que se vayan tomando en el sector no solo sean de conocimiento público, sino también sean además consultadas previamente con la población afectada, positiva o negativamente.

A continuación, se analizan algunos de los principales aspectos que deben ser considerados para una buena gobernanza del sector hidrocarburos.



3. ¿QUIÉN ES EL PROPIETARIO DE LOS HIDROCARBUROS?

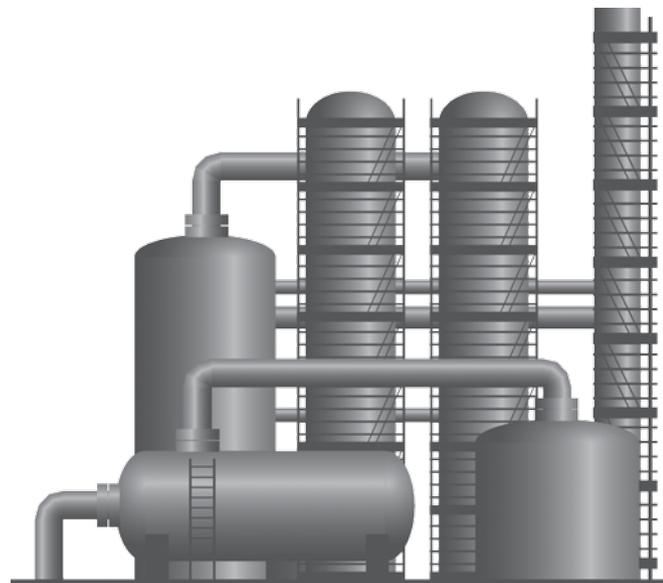
La Constitución Política del Estado (CPE), promulgada en febrero de 2009, establece en su artículo 348, que los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento son los recursos naturales de Bolivia, y como tales tienen carácter estratégico y son de interés público para el desarrollo del país.

Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

(Artículo 349 Constitución Política del Estado)

De acuerdo con el artículo 359 de la CPE:

“Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado”.



4. ¿CUÁL ES EL MARCO LEGAL DEL SECTOR HIDROCARBUROS?

En mayo de 2005 fue promulgada la Ley de Hidrocarburos N° 3058. Esta ley establece los principios, las normas y los procedimientos para la realización de actividades hidrocarburíferas en todo el país. Posiblemente, el aspecto más importante de esta norma fue la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

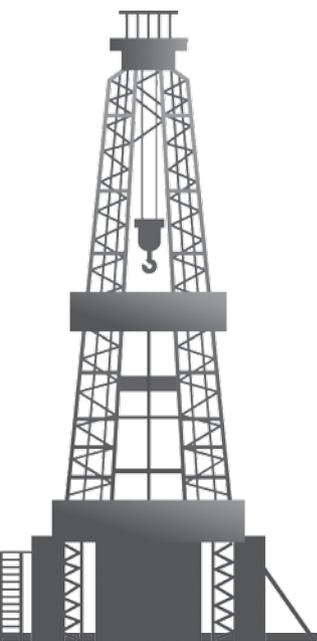
La alícuota del IDH es del treinta y dos por ciento (32%) sobre la producción fiscalizada de hidrocarburos.

(Artículo 349 Constitución Política del Estado)

Un año más tarde, el 1° de mayo de 2006, se promulgó el Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, a través del cual el Estado boliviano recupera la propiedad y el control de los hidrocarburos en Bolivia.

El problema actual por el que atraviesa la normativa del sector es la ausencia de una nueva ley de hidrocarburos que considere lo dispuesto tanto en la CPE como en el Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos, ambos emitidos de manera posterior a la actual ley.

Un claro ejemplo de la contradicción existente entre la normativa del sector y la actual CPE se presenta en la participación de empresas privadas en la actividad de comercialización de los hidrocarburos. Si bien la actual Ley de Hidrocarburos permite que empresas privadas puedan comercializar hidrocarburos y sus derivados (importación y exportación), la CPE establece que YPFB es la única empresa facultada para esta actividad.



5. ¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS DE ACCESO A LOS RECURSOS Y QUÉ TIPOS DE CONTRATOS EXISTEN?

De acuerdo con lo establecido en los párrafos I y II del artículo 362 de la CPE, YPFB está autorizado a suscribir contratos bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas a su nombre o representación realicen determinadas actividades de la cadena productiva a cambio de un pago por los servicios prestados. Asimismo, se indica que la suscripción de estos contratos no podrá significar, en ningún caso, pérdidas para YPFB o para el Estado y deberán ser remitidos para su autorización y aprobación a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El Decreto Supremo N° 29130, modificado por el Decreto Supremo N° 459, establece los mecanismos para que YPFB desarrolle actividades de exploración y explotación por sí o en asociación; facultando al Ministerio de Hidrocarburos y Energía la determinación de los aspectos generales para dichas actividades.

De esta manera, a través de una Resolución Ministerial se definen los mecanismos para la ejecución de las actividades de exploración y explotación en áreas reservadas a favor de YPFB, definiendo que estas actividades pueden llevarse a cabo por YPFB de manera directa o a través de la suscripción de un contrato por parte de YPFB, con empresas públicas, mixtas o privadas.

En cuanto a los criterios para la selección de empresas, la norma citada prevé los siguientes mecanismos:

- a) Empresas bajo el alcance de convenios de cooperación energética, suscritos entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Estado de origen de las empresas.
- b) Empresas que hubieran suscrito un convenio de estudio cuyos resultados reflejados en un informe final sean favorables para el Directorio de YPFB, en base a criterios técnicos, económicos y financieros del proyecto.

- c) Empresas que hayan ganado una licitación pública internacional.
- d) Empresas donde YPFB cuente con una participación accionaria mayoritaria.

Una vez seleccionada la empresa de acuerdo con los mecanismos descritos precedentemente (excepto en el caso del inciso d), las empresas elegidas deben conformar una Sociedad de Economía Mixta con YPFB para la etapa de explotación; para tal caso, el contrato debe prever lo siguiente:

- 1) La empresa asume la obligación del total de la inversión en la etapa de exploración a su propia cuenta y riesgo. YPFB no asume ningún riesgo ni responsabilidad.
- 2) Una vez comprobada la existencia de hidrocarburos (Declaratoria de Comercialidad), la empresa e YPFB conforman una Sociedad de Economía Mixta; que es la que continúa con las actividades de explotación.
- 3) La Sociedad de Economía Mixta conformada es la encargada de devolver las inversiones incurridas en la etapa de exploración a la empresa que ejecutó dichas actividades.

6. FUNDAMENTOS DEL RÉGIMEN FISCAL Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Principios de la política fiscal establecidos en la CPE:

-
- Capacidad económica
 - Igualdad
 - Progresividad
 - Proporcionalidad
 - Transparencia
 - Universalidad
 - Control
 - Sencillez administrativa
 - Capacidad recaudatoria
-

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en su artículo 8, establece que el Estado retendrá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la producción de gas y petróleo.

Una vez iniciada la explotación, además del pago de patentes, la Ley N° 3058 establece el pago de regalías y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); el Estado se queda con el 50% del valor de los hidrocarburos producidos.

-
- | | |
|--|-----|
| • Regalía Departamental | 11% |
| • Regalía Nacional Compensatoria | 1% |
| • Participación TGN | 6% |
| • Impuesto Directo a los Hidrocarburos | 32% |
-

En términos de distribución de la renta, la CPE establece que el pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

El sector hidrocarburos está sujeto al régimen general de impuestos, los principales tributos pagados son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).

EJERCICIO PARA MONITOREO Y VIGILANCIA

1. ¿Quién es el propietario de los recursos naturales que existen en Bolivia? ¿Cómo se ejerce ese derecho de propiedad?
2. ¿Cuáles son las incongruencias de Ley de Hidrocarburos N° 3058 con relación a lo establecido en la Constitución Política del Estado? ¿Cómo se están solucionando estas incongruencias?
3. ¿Cuál es el objeto del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos? ¿Actualmente se cumple lo establecido en dicha normativa?
4. ¿Cuáles son los mecanismos para la adjudicación de áreas reservadas otorgadas a YPFB para la realización de actividades petroleras?
5. ¿Cómo se compone la renta petrolera del 50% por la producción fiscalizada de hidrocarburos? ¿Quiénes son los principales beneficiarios?
6. ¿Cuáles son los principales impuestos que se aplican en el sector hidrocarburos?

7. ¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADO EL SECTOR HIDROCARBUROS?

De acuerdo con la Ley N° 3058 se ha establecido la siguiente organización institucional para el Sector Hidrocarburos:

Autoridad Competente o Cabeza de Sector: El Ministerio de Hidrocarburos y Energía es la autoridad que elabora, promueve y supervisa las políticas estatales en materia de hidrocarburos.

Principales atribuciones:

- Formular, evaluar y controlar el cumplimiento de la Política Nacional de Hidrocarburos.
- Normar, en el marco de su competencia, para la adecuada aplicación de la ley y la ejecución de la Política Nacional de Hidrocarburos.
- Supervisar el cumplimiento de disposiciones legales y normas en materia de hidrocarburos.
- Determinar los precios de los hidrocarburos en el Punto de Fiscalización para el pago de las regalías, retribuciones y participaciones, de acuerdo con las normas establecidas por ley.
- Establecer la política de precios para el mercado interno.
- Establecer la política de exportación para la venta de hidrocarburos.
- Las demás atribuciones establecidas por ley.

Empresa Estatal: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, empresa autárquica de derecho público y bajo la tuición del Ministerio de Hidrocarburos.

YPFB, a nombre del Estado boliviano, ejerce el derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos y representa al Estado en la suscripción de contratos petroleros y ejecución de las actividades establecidas por ley de toda la cadena productiva.



Principales atribuciones:

- Negociar la suscripción de contratos petroleros con personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado.
- Administrar los contratos petroleros.
- Fiscalizar las actividades de exploración y explotación, previniendo daños a los yacimientos y maximizando la producción.
- Fiscalizar la producción de hidrocarburos en calidad y volumen para efectos impositivos, regalías y participaciones.
- Operar y/o participar en todas las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos por sí o mediante la conformación de sociedades de acuerdo con el Código de Comercio.
- Negociar la conformación de sociedades de economía mixta para participar en las actividades de exploración y explotación, y en cualquiera otra actividad de la cadena productiva de los hidrocarburos.
- Realizar el pago por concepto de regalías y participación al Tesoro General de la Nación, en las respectivas cuentas de los beneficiarios.
- Otras funciones inherentes a su naturaleza o que emerjan por ley.

Como se puede observar, la empresa estatal YPFB es la operadora de toda la cadena de hidrocarburos en Bolivia, y además continúa realizando actividades de control y fiscalización en el *upstream* (*exploración y explotación*), convirtiéndose en juez y parte de algunos procesos, como la certificación de producción y el pago de renta petrolera sobre dicha certificación.

Ente Regulador: La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) es el ente regulador para las actividades de transporte, refinación, comercialización de productos derivados y distribución de gas natural por redes (*downstream*).

Principales atribuciones:

- a) Proteger los derechos de los consumidores.
- b) Otorgar concesiones, licencias y autorizaciones para las actividades sujetas a regulación.
- c) Otorgar permisos para la exportación e importación de hidrocarburos y sus derivados conforme a reglamento.
- d) Aprobar tarifas para las actividades reguladas y fijar precios conforme a reglamento.
- e) Velar por el abastecimiento de los productos derivados de los hidrocarburos y establecer periódicamente los volúmenes necesarios de éstos para satisfacer el consumo interno.
- f) Aplicar sanciones económicas y técnicas administrativas de acuerdo a normas y reglamentos.
- g) Las demás facultades y atribuciones que deriven por ley.

En el caso de la ANH, la actual Ley de Hidrocarburos solamente le otorga atribuciones para el *downstream*, motivo por el cual se requiere de una reformulación de dicha ley a fin de que el ente regulador pueda controlar y supervisar todas las actividades del sector, conforme establece la Constitución Política del Estado:

Artículo 365. “Una institución autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo la tuición del Ministerio del ramo, será responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de toda la cadena productiva hasta la industrialización, en el marco de la política estatal de hidrocarburos conforme con la ley”.

El siguiente gráfico muestra de manera resumida la organización institucional del sector:



Fuente: Elaboración propia basada en la normativa existente

EJERCICIO DE MONITOREO Y VIGILANCIA

1. ¿Cuál es el rol que debe cumplir el Ministerio de Hidrocarburos como cabeza de sector?
2. ¿Cuál es el rol que debe cumplir el Ente Regulador?
3. ¿Cuál es el rol que debe cumplir la Empresa Estatal YPFB?

8. ¿CUÁL ES LA POLÍTICA QUE RIGE AL SECTOR HIDROCARBUROS?

La **Política de Hidrocarburos, Desarrollo Nacional y Soberanía** dispone que:

“El aprovechamiento de los hidrocarburos deberá promover el desarrollo integral, sustentable y equitativo del país, garantizando el abastecimiento de hidrocarburos al mercado interno, incentivando la expansión del consumo en todos los sectores de la sociedad, desarrollando su industrialización en el territorio nacional y promoviendo la exportación de excedentes en condiciones que favorezcan los intereses del Estado y el logro de sus objetivos de política interna y externa, de acuerdo a una Planificación de Política Hidrocarburífera”.

Entre los objetivos de esta Política Nacional de Hidrocarburos se pueden mencionar los siguientes:

- a) Utilizar los hidrocarburos como factor del desarrollo nacional e integral de forma sostenible y sustentable en todas las actividades económicas y servicios.
- b) Ejercer el control y la dirección efectiva, por parte del Estado, de la actividad hidrocarburífera.
- c) Generar recursos económicos para fortalecer un proceso sustentable de desarrollo económico y social.
- d) Garantizar, a corto, mediano y largo plazo, la seguridad energética, satisfaciendo adecuadamente la demanda nacional de hidrocarburos.
- e) Fortalecer, técnica y económicamente, a YPFB como la empresa estatal encargada de ejecutar la Política Nacional de Hidrocarburos.
- f) Garantizar y fomentar la industrialización, comercialización y exportación de los hidrocarburos con valor agregado.
- g) Establecer políticas competitivas de exportación, industrialización y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados.

9. ¿QUÉ CONDICIONES SE DEBEN CUMPLIR PARA REALIZAR ACTIVIDADES EN EL SECTOR HIDROCARBUROS?

PERSPECTIVA AMBIENTAL

La Constitución Política del Estado define a Bolivia como un Estado Plurinacional y entre los derechos de las naciones establece los siguientes para los pueblos indígena originario campesinos:

*A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la **consulta previa obligatoria**, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. (Numeral 15 del Artículo 30, Constitución Política del Estado)*

La Ley de Hidrocarburos en vigencia, en su artículo 115, establece dos momentos de consulta previa:

Artículo 115 “... La Consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser respetadas. En todos los casos, la Consulta se realizará en dos momentos:

- a) Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello; y,
- b) previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Cuando se trate de Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental para actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos a desarrollarse en lugares de ocupación de las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios y áreas de alto valor de biodiversidad, necesariamente tendrán

que ser los de categoría 1 (Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral)”.

Por otra parte, la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y el Decreto Supremo N° 2366 establecen que las actividades de hidrocarburos, en sus diferentes fases, podrán desarrollarse en áreas protegidas. Estas actividades, además, estarán sujetas a reglamentos específicos, requiriéndose en todos los casos un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental.

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

En el caso del sector hidrocarburos, al no existir una nueva ley de hidrocarburos que regule y haga operativos los preceptos constitucionales, el sector ha venido siendo normado mediante decretos supremos y resoluciones ministeriales que buscan viabilizar la actividad exploratoria.

El artículo 365 de la CPE establece que una institución autárquica y bajo la tuición del Ministerio de Hidrocarburos y Energía será la responsable de regular, controlar y fiscalizar las actividades de la cadena productiva; sin embargo, este rol todavía no ha sido asumido por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

En ese sentido, ante la carencia de una Ley de Hidrocarburos que norme y regule las funciones que la ANH debería cumplir para monitorear y fiscalizar las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, el rol de la Agencia se limita a la fiscalización de las actividades de comercialización, transporte y refinación conforme está establecido en la Ley N° 3058 en vigencia.

PERSPECTIVA ECONÓMICA

El régimen fiscal y económico para el sector se encuentra establecido en la Ley N° 3058 y básicamente establece una renta petrolera de 50% sobre la producción de hidrocarburos a favor del Estado; este 50% se encuentra dividido entre regalías, participaciones e IDH.

En el caso del *downstream* (actividades de refinación, industrialización, transporte, almacenaje y comercialización) se aplican otros impuestos a lo largo de la cadena de precios de los diferentes productos derivados, como ser el IVA, el IT y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).

Con relación a las condiciones económicas previas a la exploración, la Resolución Ministerial 150-10 del año 2010, modificada por la Resolución Ministerial 262-11, emitida por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, establece que la ejecución de actividades de exploración y explotación en las áreas reservadas a favor de YPFB podrá ser realizada directamente por la misma YPFB, o mediante la suscripción de contratos de servicio entre una empresa y YPFB, para que sean estas empresas las que a su nombre y en representación realicen las actividades de exploración y explotación a cambio de una retribución o pago por sus servicios.

Sin embargo, al estar el marco normativo basado en decretos supremos y resoluciones ministeriales genera incertidumbre a las empresas para realizar inversiones en exploración, puesto que ambos instrumentos dependen solo del Órgano Ejecutivo y un cambio de autoridades puede implicar el riesgo de que existan cambios en estas normas.

PERSPECTIVA CIUDADANA

La Constitución Política del Estado (CPE) establece en su Art. 241, numeral VI, que “las entidades del Estado

generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad”.

Asimismo, el artículo 242 dispone que la participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato.
2. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

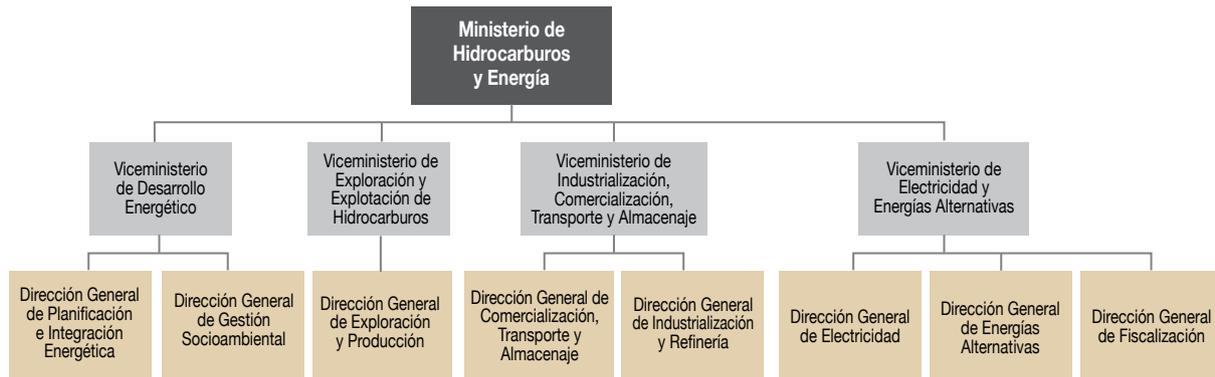
Dentro de los derechos civiles establecidos en la CPE se encuentra el acceso a la información. Además:

- Se establece la participación de la sociedad civil organizada, en el diseño de las políticas públicas.
- Se establece el control social por parte de la sociedad civil organizada a la gestión pública.
- Se establece la posibilidad de reglamentar estos aspectos a través de la promulgación de una ley.

El control social es un derecho humano y es el resultado de un proceso social que pretende profundizar las reformas en el aparato público, para coadyuvar al Estado a mejorar la gestión pública, la atención de las necesidades de la población y, principalmente, disminuir los niveles de corrupción, pobreza y conflictividad.

10. ¿CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES EN EL SECTOR HIDROCARBUROS?

El Ministerio de Hidrocarburos y Energía tiene a su cargo los siguientes viceministerios, con sus respectivas direcciones generales:



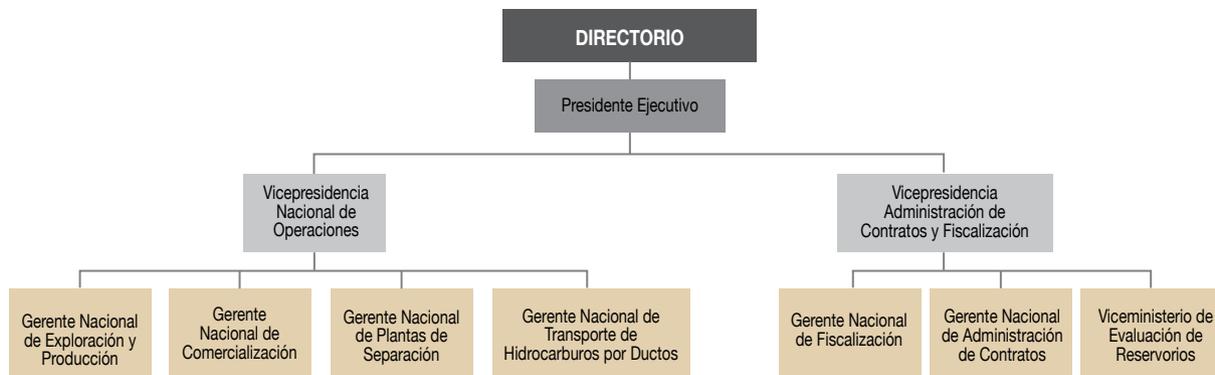
Fuente: Elaboración propia

Estos viceministerios son responsables de establecer políticas nacionales y asumir decisiones concernientes a sus áreas de trabajo.

Es importante mencionar que tanto el Ministro como los viceministros son designados de manera directa

por el Presidente del Estado Plurinacional, mediante Resolución Suprema.

En el caso de YPFB, la empresa estatal presenta la siguiente estructura organizacional:



Fuente: Elaboración propia

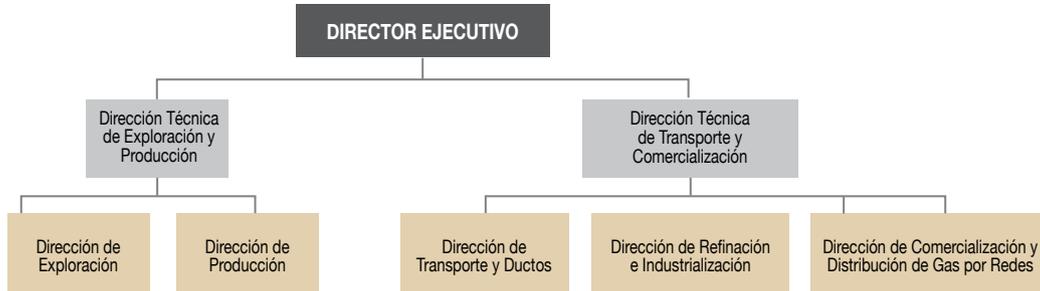
Del gráfico se observa que la máxima instancia para la toma de decisiones es el Directorio de YPFB que cumple funciones normativas, de fiscalización y de dirección empresarial y está compuesto por los siguientes delegados, con derecho a voz y voto:

- Dos representantes del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.
- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas
- Un representante del Ministerio de Planificación.

- Un representante del Ministerio de la Presidencia.
- Un representante del Sindicato de trabajadores de YPFB.
- Un representante de cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos (4 en total).

Cada uno de estos representantes es designado de manera directa por el Presidente del Estado Plurinacional, mediante Resolución Suprema. Además, el Presidente Ejecutivo de YPFB asume también la Presidencia del Directorio.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos, a pesar de presentar la siguiente estructura, todavía no ha asumido el rol fiscalizador y regulador en el *upstream*, establecido por la Constitución Política del Estado debido a la ausencia de una nueva ley de hidrocarburos que defina claramente este rol.



Fuente: Elaboración propia

El Director Ejecutivo de la ANH es quien asume las decisiones sobre las actividades de dicha institución y también es designado de manera directa por el Presidente del Estado Plurinacional, mediante Resolución Suprema.

GOBIERNOS SUBNACIONALES Y CIUDADANÍA

En el caso de los gobiernos subnacionales, los mismos no participan de manera directa en el diseño e implementación de las políticas relacionadas con el sector hidrocarburos. A su vez, el Ministerio de Hidrocarburos tampoco socializa o consulta estas políticas con dichas instancias subnacionales; un claro ejemplo es la elaboración actual de una nueva ley de hidrocarburos que se desarrolla únicamente al interior del Órgano Ejecutivo, sin la participación de estos gobiernos subnacionales, menos aún de la sociedad civil.

Los gobiernos subnacionales solamente son consultados cuando las políticas que se quieren adoptar en el sector están directamente relacionadas con ellos, como por ejemplo en el caso de los incentivos para actividades de exploración.

Con relación a la participación de sociedad civil en el diseño e implementación de políticas en el sector hidrocarburos se puede afirmar que la misma es prácticamente nula. El acceso a la información del sector a través de solicitudes o requerimientos de información es prácticamente imposible, ya que las autoridades de este sector no consideran como prioritaria la atención de estos temas.

Posiblemente, el Boletín Estadístico de YPF sea el único documento que presenta información relevante sobre el sector hidrocarburos, como ser montos

de regalías e impuestos pagados, volúmenes de producción de hidrocarburos, volúmenes de comercialización e importación de combustibles y las exportaciones realizadas; este boletín es emitido cada 3 a 6 meses, aproximadamente.

Por otra parte, uno de los pocos momentos en el que las instituciones del sector comparten y socializan algo de información con organizaciones sociales es en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas que organiza semestralmente el Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

En este espacio se socializan los datos más importantes del sector registrados durante los últimos meses y se presentan algunas perspectivas de las políticas a futuro. Sin embargo, la participación de las organizaciones sociales en este tipo de espacios es deficiente, posiblemente por la falta de conocimiento técnico del sector o por la afinidad que tienen dichas organizaciones con el actual gobierno.

EJERCICIO DE MONITOREO Y VIGILANCIA

1. ¿Se está cumpliendo la actual Política de Hidrocarburos? Cuáles son los resultados?
2. Actualmente, ¿se cumplen los dos momentos de consulta previa para la realización de actividades hidrocarburíferas?
3. ¿Cuáles son los problemas que se presentan durante el desarrollo de estos procesos de consulta?
4. ¿Cómo se cumplen los lineamientos establecidos en la Constitución Política del Estado para el sector hidrocarburos, considerando que la Ley vigente no condice con la Constitución?
5. ¿Cuáles son los incentivos fiscales y económicos que garantizarán el incremento de inversiones en el sector hidrocarburos? ¿Qué tipo de norma aprobará los mismos?
6. ¿Cómo se ejerce el control social en el sector hidrocarburos? ¿Existe participación ciudadana?
7. ¿Cómo participan los gobiernos subnacionales en la definición de la política hidrocarburífera?

11. GENERACIÓN Y CAPTURA DE LA RENTA

¿CÓMO SE GENERA LA RENTA PETROLERA?

Se presentan todas las variables que intervienen en la liquidación de regalías e IDH a fin de comprender cómo se genera la renta petrolera por la producción de hidrocarburos:

a) PRODUCCIÓN FISCALIZADA DE HIDROCARBUROS

Una vez que se han determinado los volúmenes de producción fiscalizada mensual, certificados por YPFB, el Ministerio prorratea mensualmente dicha producción entre los mercados de destino de la misma, esto con la finalidad de aplicar los precios de valoración correspondientes.

b) ASIGNACIÓN DE MERCADOS DE LA PRODUCCIÓN

El mercado prioritario de destino de toda la producción de hidrocarburos obtenida es el mercado interno.

Luego de satisfacer la demanda interna del país, si quedaran volúmenes remanentes de producción, los mismos podrán ser destinados al mercado externo para su comercialización a precios internacionales.

c) PRECIOS DE VALORACIÓN

La producción de hidrocarburos que haya sido destinada al mercado interno, será valorada con precios reales de venta del mercado interno (descontado el precio del transporte), mientras que la producción destinada a la exportación será valorada con precios reales de exportación efectivamente pagados; a excepción del petróleo, cuya valoración se realizará considerando, mensualmente, el precio más alto entre la cotización internacional del WTI (West Texas Intermediate) y el precio real de exportación.

Queda claro que el nivel de ingresos que recibe el Estado por concepto de regalías e IDH se encuentra en función de los niveles de producción y de los precios de valoración que se apliquen a esta producción, dependiendo del mercado de destino que haya tenido la misma.

$$\text{Ingresos del Estado} = \text{Producción} \times \text{Precios} \\ (\text{Regalías e IDH})$$

GESTIÓN DE LA RENTA

La siguiente tabla muestra la desagregación de la renta generada por el sector hidrocarburos:

Concepto	Base de Cálculo	Beneficiarios
Patentes	Fase 1. Bs 4,93 por hectárea. Fase 2. Bs 9,86 por hectárea. Fase 3. Bs 19,71 por hectárea. Fase 4 en adelante. Bs 39,42 por hectárea.	50% gobierno municipal donde se realiza la operación 50% Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
Regalía Departamental	11% sobre la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos.	Los departamentos donde se origina la producción.
Regalía Nacional Compensatoria	1% sobre la Producción Nacional Fiscalizada de Hidrocarburos.	Beni (2/3) y Pando (1/3).
Participación del TGN	6% sobre la Producción Nacional Fiscalizada de Hidrocarburos.	Tesoro General de la Nación
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	32% sobre la Producción Nacional Fiscalizada de Hidrocarburos.	Universidades públicas. Gobiernos municipales. Gobiernos departamentales. Pueblos indígena originarios. Policía Nacional y Fuerzas Armadas Tesoro General de la Nación
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	13% del precio de venta.	
Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)	25% sobre las Utilidades resultantes de los estados financieros de las empresas al cierre de cada gestión anual.	
Impuesto a las Transacciones (IT)	3% sobre los ingresos brutos devengados por concepto de venta de bienes	
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	Tasa variable por producto refinado	75% Tesoro General de la Nación. 20% gobiernos municipales. 5% universidades públicas.

El régimen fiscal para el sector hidrocarburos es aplicado a todas las empresas operadoras, incluida YPFB Corporación; la normativa no establece ningún tipo de exención a un sector en particular.

Los porcentajes de cada una de las cargas fiscales no han sido debatidos con la sociedad civil. La distribución de la renta petrolera obedece principalmente a una serie de presiones sociales de determinados sectores más que a una planificación del desarrollo.

El sector hidrocarburos, al contar con un alto nivel de carga fiscal en favor del Estado, ha permitido financiar algunas transferencias de dinero condicionadas y no condicionadas.

Tabla N° 1: Descripción de las transferencias condicionadas y no condicionadas

Tipo de transferencia	Nombre del bono	Monto por beneficiario	Población objetivo	Financiamiento
Transferencias no condicionadas	Renta Dignidad (creada el 2008)	345 \$us/año	Personas mayores de 60 años que no reciben ningún ingreso por el sistema de seguridad social.	30% de los ingresos por IDH de: Gobiernos departamentales Gobiernos municipales Fondo Indígena Tesoro General del Estado
		256 \$us/año	Personas mayores de 60 años que reciben un ingreso por el sistema de seguridad social.	
Transferencias condicionadas	Bono Juancito Pinto (creado el 2006)	29 \$us/año	Los niños en las escuelas públicas, para fomentar la permanencia escolar. El pago se hace en dos cuotas de \$us 14,5, al principio y al final de cada año escolar.	Transferencias de: YPFB (Empresa Petrolera Nacional) COMIBOL (Empresa Minera Nacional) BOA (Aerolínea nacional)
	Juana Azurduy de Padilla (creado el 2009)	261 \$us (en un periodo de 33 meses)	Mujeres embarazadas, incluye control postnatal. Niños de 0 – 2 años (seis pagos anuales de \$us 18 cada uno)	Transferencias de: Tesoro General del Estado Utilidades de las Reservas Internacionales. Préstamos del Banco Mundial y BID

Si bien resulta difícil medir el verdadero impacto de cada uno de estos bonos, lo cierto es que algunos indicadores sociales han mejorado, un claro ejemplo es la tasa de permanencia escolar, que ha tenido un buen impacto con el Bono Juancito Pinto.

Lo preocupante, en estos casos, es que gran parte de estos bonos son financiados con renta extractiva, caracterizada por su volatilidad, lo que implica que en algún momento puede afectar la sostenibilidad del bono, con la consecuente conflictividad social que ello implica.

EJERCICIO DE MONITOREO Y VIGILANCIA

1. ¿Cuáles son los ingresos por renta petrolera que cada beneficiario recibe?
2. ¿Cómo se afectan los ingresos por renta si los precios de venta o los volúmenes de producción se reducen? ¿Qué pasa si se incrementan?
3. ¿Cómo se afectarán los ingresos por renta en caso de aplicarse nuevos incentivos para la exploración y producción de hidrocarburos?
4. ¿Es equitativa la actual distribución de renta petrolera?
5. ¿Son sostenibles las políticas o bonos sociales que se han establecido a partir de los ingresos por la producción de hidrocarburos?

12. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En el sector hidrocarburos se han identificado déficits de gobernanza, principalmente enfocados a tres aspectos:

Déficit de gobernanza en condiciones previas a la extracción

- La normativa vigente no establece ningún tipo de sanción al incumplimiento de los dos momentos de consulta previa establecidos en la actual Ley de Hidrocarburos.
- La normativa para la selección de empresas con las que YPF puede suscribir contratos para exploración y explotación de hidrocarburos no es del todo clara y puede resultar poco sostenible dado que está basada en una Resolución Ministerial, norma de bajo rango.
- No existe una entidad que fiscalice o controle a YPF en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.
- Es necesario contar con mayor transparencia en relación a las condiciones de negociación de contratos, las empresas con las que se negocia y el contenido de los mismos, que debería ser de fácil acceso para toda la población.

Déficit de gobernanza en marcos institucionales

- La actual Ley de Hidrocarburos no condice con las políticas establecidas en la Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en febrero de 2009.
- Es urgente la aprobación de una nueva ley que establezca claramente los roles y funciones que cada una de las instancias públicas debe cumplir.
- Existen problemas de gobernanza en las decisiones y políticas que se adoptan en el sector hidrocarburos, principalmente debido al gran peso político que tiene la empresa estatal YPF sobre las otras entidades estatales del sector.
- El proceso de consulta previa libre e informada para el sector hidrocarburos no debería ser desarrollado directamente por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, cuyo principal objetivo es el desarrollo de proyectos energéticos.

Déficit de gobernanza en la generación de beneficios de las actividades extractivas

- Una debilidad para la atracción de inversiones en el sector petrolero radica en el régimen fiscal, el cual no diferencia el tipo de hidrocarburo, tamaño de reserva, fase del proyecto o precio al cual se comercializa la producción.
- Considerando el boom de ingresos por la exportación de hidrocarburos que fue registrado durante los últimos años hasta el 2014 y la actual caída de los precios internacionales, resulta necesario evaluar la creación de fondos de estabilización que permitan contar con recursos para regular la volatilidad de los ingresos como efecto de la variación de precios.
- Resulta necesario implementar políticas de desarrollo de proveedores de bienes y servicios locales, a fin de promover el desarrollo de la industria nacional.
- Las transferencias condicionadas y no condicionadas de dinero a la población mediante bonos sociales deberían considerar criterios o mecanismos para afrontar la volatilidad de precios.

www.jubileobolivia.org.bo

 ESTA PUBLICACIÓN SE REALIZÓ CON PAPEL RECICLADO.



Fundación Jubileo



@JubileoBolivia