

SITUACIÓN DE LOS **HIDROCARBUROS** EN BOLIVIA

SERIE DEBATE PÚBLICO N° 27



NOVIEMBRE DE 2013

Reservas de gas se agotan y se intensifican actividades de exploración

El país necesita una nueva Ley de Hidrocarburos que defina roles y afronte desafíos

Nueve áreas protegidas podrían ser afectadas por actividades petroleras

Introducción

En los últimos ocho años, el sector hidrocarburos se ha constituido en uno de los pilares de la economía boliviana y, a medida que los años han transcurrido, se convirtió en el soporte más importante. El año 2012, el sector hidrocarburos llegó a representar el 7,33% del PIB; en ese periodo, fue el tercer sector que registró mayor crecimiento, con 14,7% en relación al año 2011. Asimismo, las exportaciones de gas natural explican el 50% de los ingresos obtenidos por el país por concepto de exportaciones y 35% de los ingresos fiscales proviene de las distintas actividades relacionadas con el sector hidrocarburos.

Desde el año 2012, el Gobierno ha venido anunciando permanentes incrementos de producción de hidrocarburos, que si bien se traducen en mayores ingresos fiscales para los bolivianos, lamentablemente provienen de una explotación más acelerada de las reservas ya descubiertas en un contexto de carencia de resultados significativos de nueva exploración en el territorio nacional.

Fundación Jubileo ha venido insistiendo en el riesgo de que no sólo la economía nacional continúe dependiendo de la extracción de recursos naturales no renovables, sino que aún no se diseñan mecanismos de política económica para transferir los ingresos por la explotación de hidrocarburos a otros sectores de la economía que generen valor agregado e ingresos sostenibles en el tiempo, base importante para velar por mejorar las condiciones de vida de la población.

Conocedores de la relevancia del sector hidrocarburos, este documento pretende proporcionar información útil y en lenguaje sencillo que coadyuve a la población, en su calidad de dueña de los recursos naturales, conocer la situación de la exploración y explotación de hidrocarburos, la comercialización de los mismos, tanto al mercado externo como interno, y la forma en que se viene gestionando el sector desde la esfera pública, a fin de promover elementos para un mejor control social.

Índice

Introducción	2
1. Demanda interna de hidrocarburos y compromisos de exportación	3
2. El ansiado incremento de producción de hidrocarburos	5
3. Resultados de la actividad de exploración de hidrocarburos	9
4. Incentivos para la exploración de hidrocarburos	11
5. Nueva Ley de Hidrocarburos	14

Situación de los Hidrocarburos

FUNDACIÓN JUBILEO

Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General:

Waldo Gómez R.

Elaboración:

Raúl Velásquez G.

Célica Hernández L.

Edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Ed. Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz, piso 2

Telefax: (591-2) 2125177 - 2311074

Correo electrónico: comunicacion@jubileobolivia.org.bo

Casilla: 5870

D. L. 4-2-2647-13

La Paz -Bolivia

2013

1. Demanda interna de hidrocarburos y compromisos de exportación



Bolivia es, principalmente, un país productor y exportador de gas natural. Si bien produce también petróleo, en su mayoría, éste es condensado, asociado a la producción de gas natural.

En cuanto a la demanda interna, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 255, de diciembre de 2006, el Gobierno tiene la obligación de abastecer al mercado interno prioritariamente y sólo los volúmenes excedentes de hidrocarburos podrán ser destinados a la exportación.

Petróleo

En el caso del petróleo, a pesar de que la producción es destinada en su totalidad al mercado interno, la misma no es suficiente para cubrir la demanda interna de diesel oil, debido a que, por las características de los campos productores, la producción de petróleo crudo es muy baja y se encuentra continuamente en declinación.

En el Gráfico N° 1 se observa la producción de diesel oil y los volúmenes importados para el abastecimiento interno durante el primer semestre de 2013.

Con relación a los demás combustibles derivados del petróleo, la producción actual es suficiente para cubrir las necesidades de la población (GLP, gasolinas, jet fuel, etc.).

Gas Natural

Por su parte, la producción de gas natural es destinada a cubrir la demanda interna de los sectores eléctrico, residencial,

comercial, industrial, transporte vehicular y otros consumidores directos de este hidrocarburo.

Cómo se observa en el Gráfico N° 2, se identifican dos grandes sectores consumidores de gas natural en el mercado interno que, junto con otros consumidores directos, alcanzan una demanda interna de casi 10 millones de metros cúbicos por día (MMmcd), en los últimos meses del primer semestre de este año y un consumo promedio de 9 MMmcd, aproximadamente.

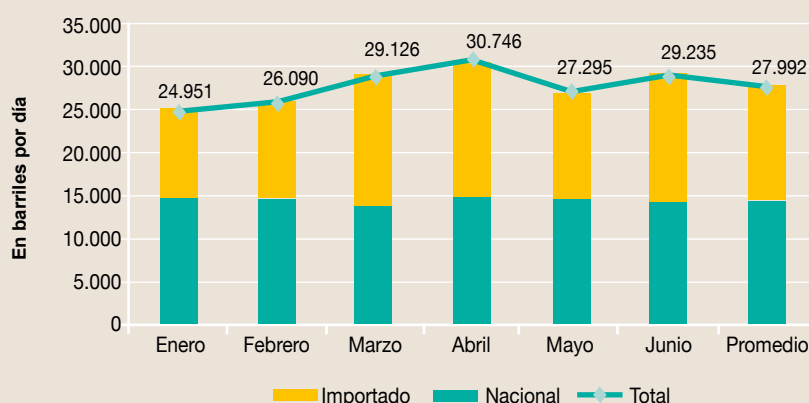
Una vez abastecido el mercado interno, los volúmenes excedentes de producción pueden ser exportados para cumplir con los compromisos de exportación de gas natural asumidos por el país. Estos compromisos consisten básicamente en el envío de 31,5 MMmcd, aproximadamente, a la República Federativa de Brasil y 15,9 MMmcd a la República Argentina.

El Gráfico N° 3 muestra los volúmenes exportados de gas natural durante el primer semestre de 2013.

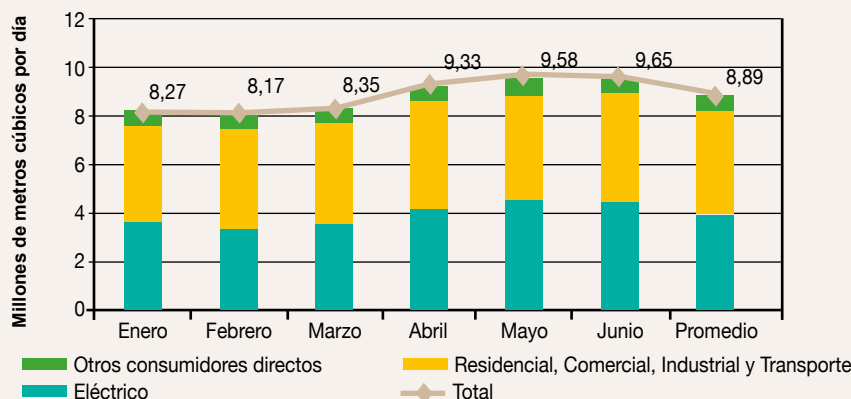
Considerando que la Adenda al Contrato de ENARSA (Argentina), suscrita en marzo de 2010, establece un volumen de entrega contractual de 15,9 MMmcd, se puede observar que durante el primer semestre de este año solamente en junio se alcanzó ese nivel de entrega a la República Argentina, registrando un promedio semestral de 14,47 MMmcd.

En promedio, la demanda de gas natural para garantizar la seguridad energética del país, que consiste en la cobertura

Gráfico N° 1. Demanda interna diesel oil



Fuente: YPFB

Gráfico N° 2. Demanda de gas natural en el mercado interno (MMmcd)

total de la demanda interna y en el cumplimiento de los contratos de exportación asumidos, es de 57 MMmcd, aproximadamente, para la gestión 2013.

Política de cambio de matriz energética a gas natural

Debido a la poca existencia de petróleo crudo en los yacimientos bolivianos y a la gran cantidad de gas natural que se encuentra en los mismos, el gobierno boliviano, desde hace varios años, ha adoptado una política de cambio de matriz energética que consiste básicamente en el reemplazo del uso de combustibles líquidos por gas natural. En este sentido, se han impulsado las siguientes acciones:

- Instalación de redes de gas domiciliario en varios departamentos del país.
- Instalación gratuita de kits de conversión vehicular a gas natural.
- Remotorización de vehículos en el oriente boliviano, para cambiar el uso de diesel oil a gas natural.
- Implementación de proyectos de Gas Natural Licuado

(GNL) en el norte y en las zonas fronterizas del país, a fin de disminuir el envío de garrafas de GLP a estas regiones y, por ende, el contrabando a países vecinos.

El Gráfico N° 4 muestra la efectividad que tuvo esta política en el sector domiciliario, considerando los datos del último censo 2012.

El Gráfico N° 4 refleja un incremento de 74% en el número de viviendas que utilizan gas natural en la gestión 2012 con relación a las instalaciones domiciliarias realizadas hasta el año 2001.

NUEVAS PLANTAS DE EXTRACCIÓN DE LÍQUIDOS

En mayo de la presente gestión fue inaugurada la Planta de Extracción de Gas Licuado de Petróleo en la localidad de Río Grande y durante la gestión 2014 iniciará operaciones otra planta similar en la región sur del Gran Chaco. Ambos proyectos permitirán separar y extraer todo el GLP contenido en la corriente de gas natural que se destina a los mercados de Brasil y Argentina.

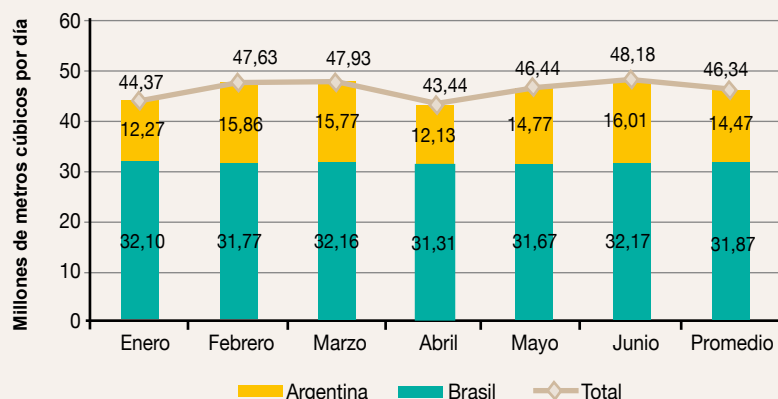
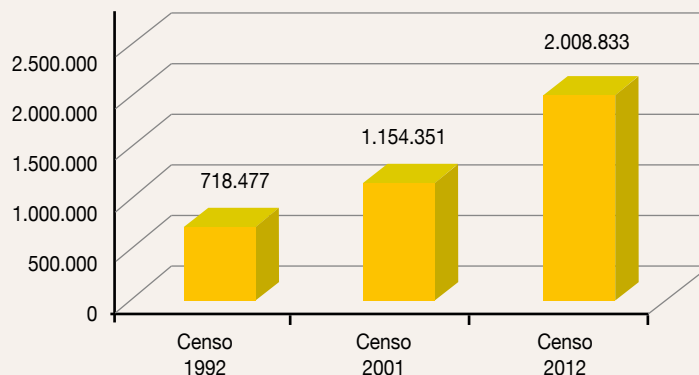
Gráfico N° 3. Volúmenes de gas natural exportados

Gráfico N° 4. Número de viviendas que usan gas natural para cocinar

Fuente: Elaboración propia con resultados de censos 1992, 2001 y 2012.

Si bien éstos no son considerados proyectos de industrialización propiamente dichos (ya que no implican una transformación química de este hidrocarburo y tampoco añaden valor agregado al mismo), es una iniciativa que permitirá

contar con mayores volúmenes de GLP para garantizar el consumo interno, así como exportar los excedentes a países vecinos, aplicando precios internacionales.

2. El ansiado incremento de producción de hidrocarburos



■ RÉCORD DE PRODUCCIÓN

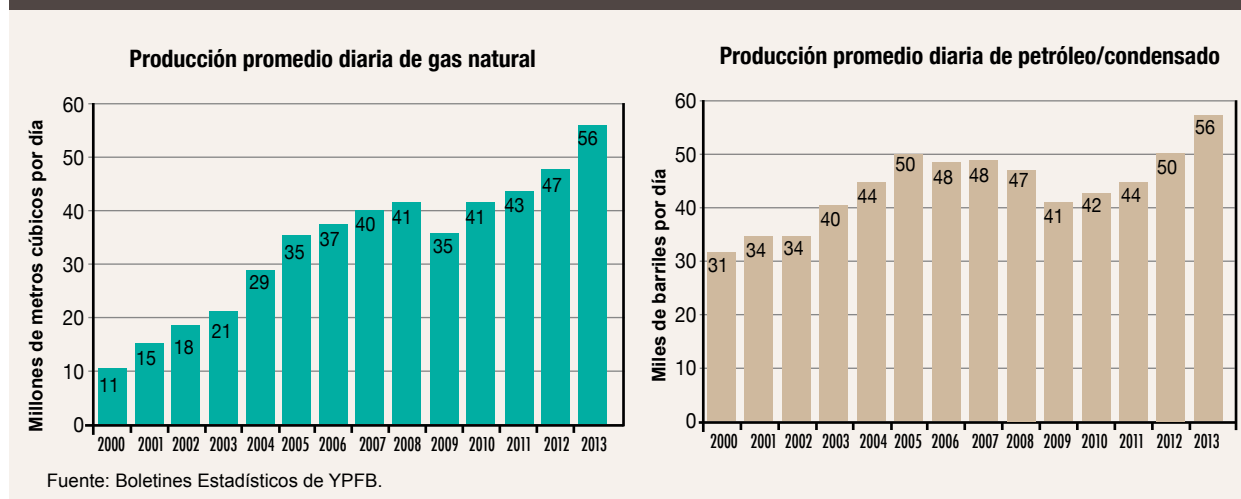
Recientemente YPFB publicó su Boletín Estadístico Enero-Junio 2013, en el que se puede apreciar que la producción promedio diaria de gas natural llegó a 55 MMmcd; sin embargo, en algunos meses estuvo próxima a los 60 MMmcd. En el caso de hidrocarburos líquidos, el promedio de producción en lo que va del año 2013 es de 56 Mil Barriles por día (MBpd).

Sin duda, se trata del incremento de producción más importante en los últimos ocho años. Durante el periodo 2005-2011 no se registraron incrementos significativos, fue a partir de abril de 2012, con el inicio de operaciones de la nueva planta de procesamiento de gas natural instalada en el cam-

po Margarita¹, cuando se observó el inicio de importantes incrementos de producción de gas natural, pero al tratarse de gas asociado a hidrocarburos líquidos también la producción de éstos últimos se ha incrementado.

En este mismo sentido, desde octubre de este año se ha anunciado un incremento de producción, nuevamente se trata del campo Margarita, en el que además de la segunda ampliación de la Planta Procesadora de Gas Natural también se han perforado cuatro nuevos pozos que permiten una mayor extracción de gas natural; ese mes se ha anunciado que dicho campo aumentará su producción de 10 a 15 MMmcd, es decir, un incremento de 50%.

¹ Campo bajo el Contrato de Operación Bloque Caipipendi suscrito el año 2006 entre YPFB, en representación del Estado, y las empresas Repsol YPF, British Gas Bolivia y Pan American Energy. El campo es operado por Repsol YPF.

Gráfico N° 5. Producción de gas natural e hidrocarburos líquidos

Asimismo, se conoce que se han hecho importantes inversiones en la ampliación de la planta de procesamiento en el campo Sábalo que -junto a San Alberto y Margarita- producen cerca de 70% de los hidrocarburos en Bolivia.

Un factor importante a rescatar es que hay un mejor uso y administración por parte de YPFB de los instrumentos de control establecidos en los mismos contratos de operación, herramientas como los Programas de Trabajo y Presupuesto (PTP) que son presentados por las empresas operadoras a YPFB para su aprobación. Mediante los PTP, la empresa estatal puede exigir mayores niveles de inversión e incrementos en la producción a las empresas, en el marco de los planes de desarrollo para cada campo.

Lamentablemente, el contenido de los PTP no es de acceso público, lo cual muestra que aún faltan importantes aspectos a trabajar en temas de transparencia y acceso a la información por parte de YPFB, quien en representación de todas las y los bolivianos ejerce la propiedad de los hidrocarburos en el país.

■ RECUPERACIÓN ACCELERADA DE RESERVAS

Los niveles de producción que reporta mensualmente YPFB muestran que se ha alcanzado niveles históricos; sin embargo, un incremento en la producción puede provenir de:

- Descubrimiento de nuevas reservas y explotación de las mismas.
- Incremento en la producción de las reservas ya existentes (recuperación acelerada de reservas).

En el caso de Bolivia, el incremento de producción se debe principalmente a una explotación más acelerada de las reservas ya existentes, en especial de los denominados “me-

gacamos” San Alberto, Sábalo y Margarita, aunque se debe mencionar que la última certificación de reservas, a diciembre 2009, no contempló los campos de Incahuasi y Aquio, que si bien no son tan representativos como los primeros, también han aportado con producción.

El siguiente gráfico muestra de forma clara que el incremento en la producción es explicado principalmente por los “megacamos”.

En este sentido, resulta preocupante que no exista una adecuada política de reposición de reservas o de nueva exploración que garantice sostenibilidad de ingresos a los bolivianos, desarrollo de la industria del gas natural en el mercado interno y suministro a largo plazo a los principales mercados de exportación. Esta preocupación se sustenta, como se explica más adelante, en la ausencia de una nueva ley de hidrocarburos que norme adecuadamente el sector, en la falta de conocimiento público de un plan de exploración y en que en los últimos años no se ha anunciado nuevos descubrimientos de reservas importantes de gas natural.

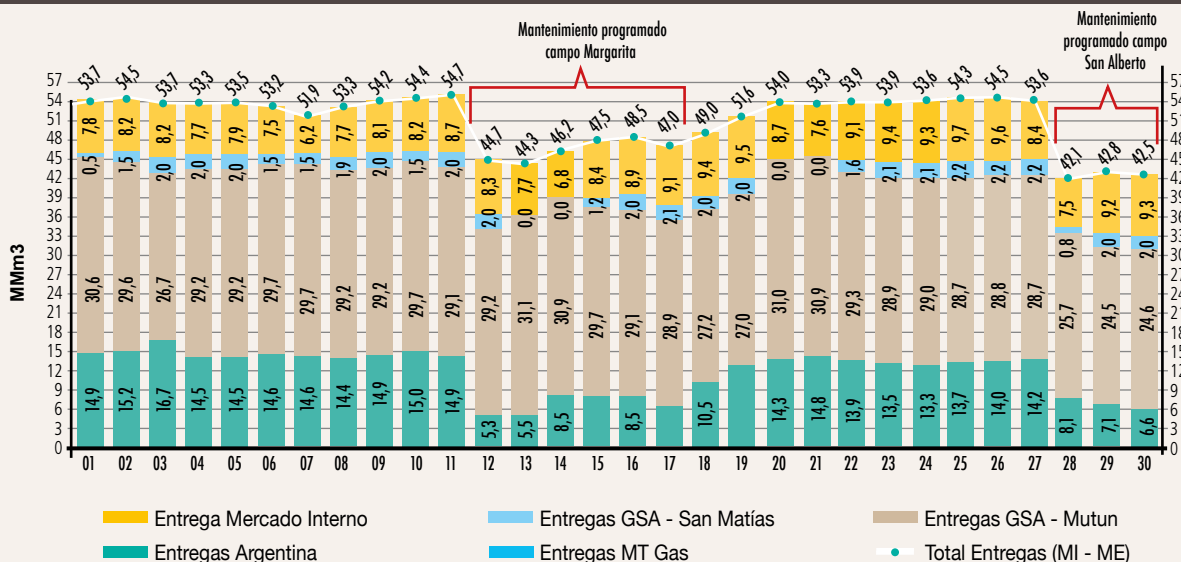
■ NUEVA CERTIFICACIÓN

En agosto del año 2007, el Gobierno promulgó la Ley N° 3740 de “Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos”, la cual, en su artículo 7 establece:

“YPFB, hasta el 31 de marzo de cada año, deberá publicar el nivel de reservas certificadas existentes en el país al 1° de enero de dicho año, exceptuando la gestión 2008, cuando las reservas serán publicadas hasta el 30 de junio”.

Desde el año 2005, y a pesar de lo establecido en la mencionada norma legal, la última certificación de reservas con que cuenta el país presenta datos a diciembre de 2009.

Gráfico N° 6. Volúmenes de gas natural transportado – abril 2013



Fuente: YPFB Transporte

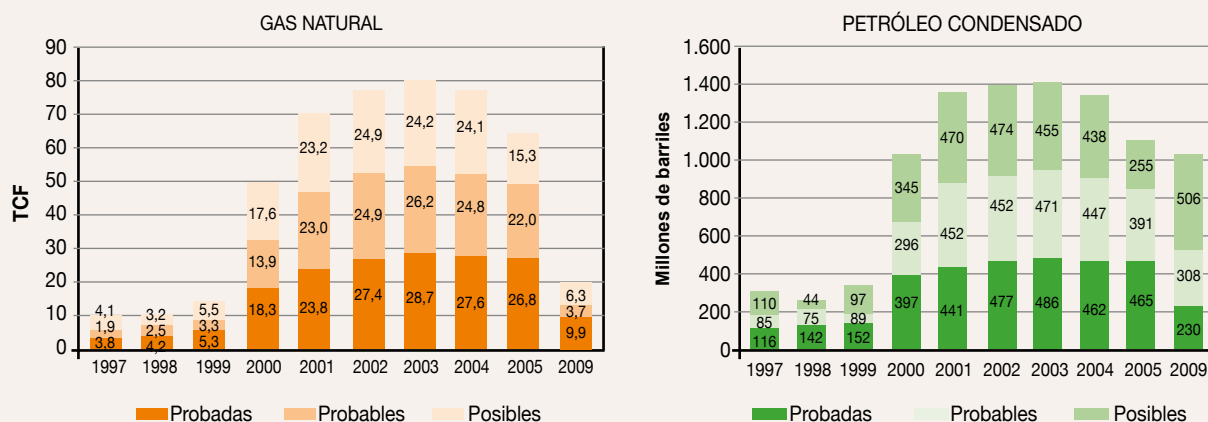
Hidrocarburos Bolivia: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/downstream/61390-por-interconexion-en-ita-bolivia-disminuye-exportacion-de-gas-a-brasil-y-a-argentina.html>

Ante la disminución de reservas certificadas que se aprecia de forma clara en los gráficos anteriores, YPFB ha presentado algunos argumentos, desde el punto de vista técnico, se ha mencionado que a nivel internacional se registró un cambio en el método petrofísico de cuantificación y certificación de las reservas. En todo caso, resulta evidente, primero, la necesidad de contar con una certificación anual en cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 3740 y, segundo, considerando la importancia del sector hidrocarburos en la economía nacional, resulta necesario contar con un adecuado plan de exploración que asegure las suficientes reservas para el consumo interno, así como para el cumplimiento de compromisos de exportación.

Respecto a la certificación de reservas, luego de varios cruces de declaraciones entre autoridades de YPFB y del Ministerio de Hidrocarburos, YPFB ha anunciado que a fin de año prevé lanzar una licitación internacional para que se proceda con la certificación de reservas a diciembre de 2013. Conocer este dato permite a un país, entre otros:

- Elaborar la política energética.
- Diseño adecuado de una matriz energética.
- Planificar el desarrollo de la actividad industrial interna.
- Desarrollar el sector hidrocarburos.
- Asumir compromisos de compra y venta de hidrocarburos, tanto para el mercado interno como para el mercado externo.

Gráfico N° 7. Certificación de reservas (En trillones de pies cúbicos y millones de barriles)



Fuente: Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía.

3. Resultados de la actividad de exploración de hidrocarburos



■ PROYECCIÓN SOBRE EL AGOTAMIENTO DE RESERVAS

La normativa legal vigente establece como prioridad de asignación de la producción de hidrocarburos, en orden de prelación, los siguientes mercados:

1. Mercado Interno
2. Mercado de exportación comprometido a Brasil
3. Mercado de exportación comprometido a Argentina

Considerando solamente los mercados mencionados, la comercialización realizada en el periodo 2010–2012, y suponiendo que del año 2013 en adelante se cumplan las cantidades máximas contractuales con Brasil y Argentina, el siguiente gráfico muestra la potencial demanda de gas natural por mercado (considerando además los proyectos de industrialización) hasta el 2027 y el consumo acumulado de reservas probadas que esto implica.

Las reservas probadas certificadas de Bolivia, a diciembre de 2009, permiten cumplir con los contratos de compra y venta de gas natural suscritos con Brasil hasta el año 2019 y con

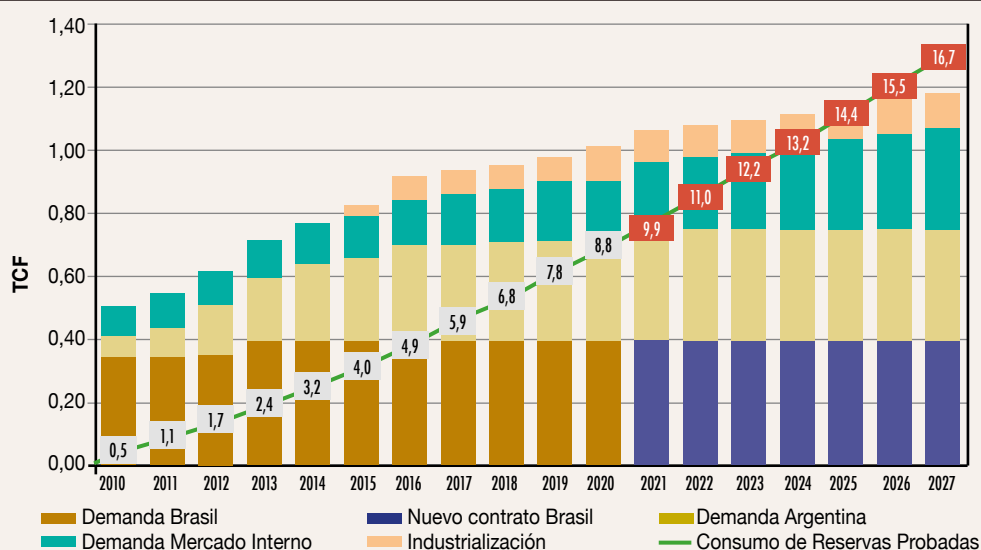
Argentina sólo hasta el año 2023; sin embargo, el contrato con Argentina culmina el año 2027, por lo que para cumplir con los compromisos asumidos con ese país es necesario que Bolivia cuente con las inversiones necesarias para desarrollar las reservas probables y posibles.

■ ÁREAS RESERVADAS A FAVOR DE YPFB

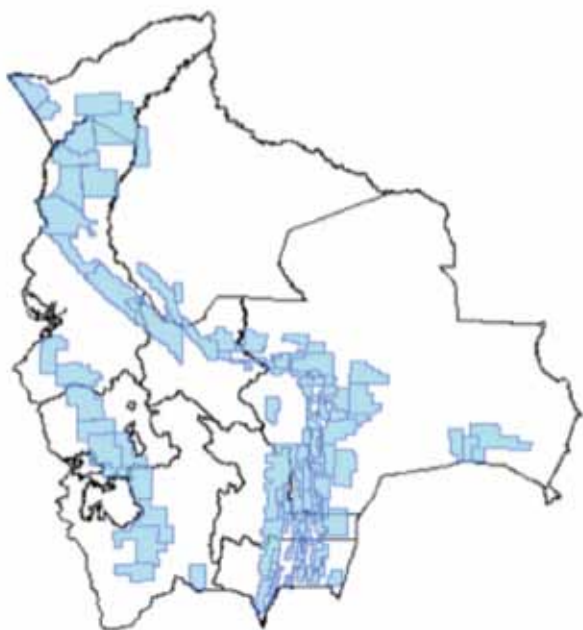
El año 2007, mediante Decreto Supremo N° 29226, se reservaron 33 áreas para exploración y explotación de hidrocarburos a favor de YPFB, en el marco del artículo 34 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058. Tiempo después, el año 2010, mediante D.S. N° 676, se adicionan 23 nuevas áreas reservadas. Con el mismo objetivo, en abril de 2012, mediante Decreto Supremo N° 1203, se incrementaron otras 42 áreas reservadas a favor de YPFB, totalizando así 98 áreas tanto en zona tradicional como no tradicional.

Una primera interrogante que surge es si el Gobierno ha realizado algún tipo de consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas próximos a estas áreas, antes de ser declaradas reservadas a favor de YPFB. Ello debido a que este

Gráfico N° 8. Demanda potencial de gas natural y agotamiento de reservas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de YPFB.



factor, por una parte, crea incertidumbre a posibles inversores en caso de tener éxito la exploración y, por otra, genera susceptibilidad en los pueblos indígenas sobre la imparcialidad del Gobierno para defender sus derechos.

De acuerdo con declaraciones del Presidente de YPFB, 53 áreas reservadas ya tienen algún tipo de avance; es decir, convenio de estudio firmado, contrato de servicios en proceso de negociación, contrato de servicios ya aprobado o en proceso de aprobación ante la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Una segunda interrogante es el criterio bajo el cual se le asignan más áreas a YPFB y, adicionalmente, el estado de cada una de las 53 áreas reservadas en las que hay avances, considerando que dicha información no es transparentada a la población en general.

■ SOBREPOSICIÓN EN PARQUES NATURALES

Tanto las autoridades del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB como empresarios privados han venido manifestando su preocupación por los prolongados tiempos que implican los procesos de consulta con pueblos indígenas o comunidades afectadas por la actividad petrolera; este hecho, según indican, demora los proyectos de inversión e incluso la desalienta.

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, aún vigente, en su artículo 115 establece:

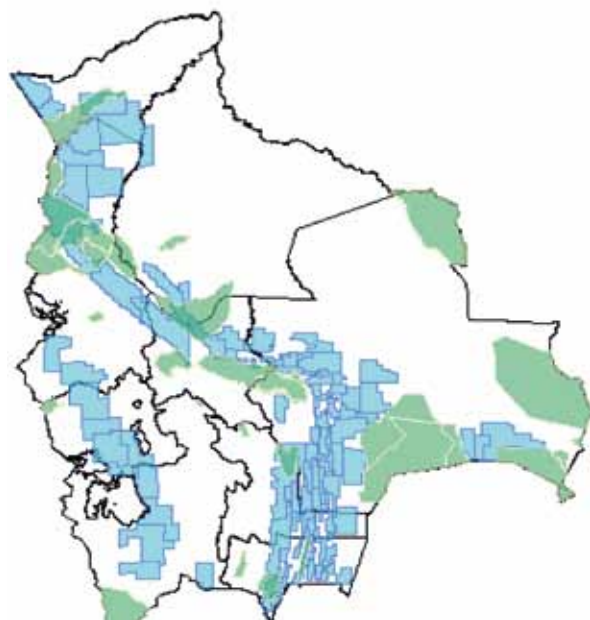
“...La Consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser respetadas. En todos los casos, la Consulta se realizará en dos momentos:

- 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)...”*

En el marco de lo establecido en el inciso a), el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y YPFB, antes de proceder a la suscripción de convenios de estudio, licitaciones internacionales o suscripción de contratos, debiera aplicar procesos de consulta. La realización de la consulta, incluso antes de reservar áreas a favor de YPFB, podría facilitar:

1. Que empresas interesadas en conformar sociedades anónimas mixtas con YPFB tengan la certeza de que pueblos indígenas o comunidades aledañas han aceptado la idea de que en lugares próximos a sus comunidades podría haber actividad hidrocarburífera.
2. El respeto a los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el convenio 168 de la OIT, ratificados en la Constitución Política del Estado, así como en la Ley de Hidrocarburos N° 3058 vigente.

Este hecho resulta aún más evidente al considerar que de las 98 áreas reservadas a favor de YPFB existe sobreposición en 9 áreas protegidas entre parques naturales, áreas naturales



de manejo integrado y reservas nacionales; lo cual, sin duda, permite avizorar una gran posibilidad de futuros conflictos sociales con los pueblos indígenas que los habitan. Es decir que las empresas que ya hayan llegado a suscribir un Contrato de Servicios para Exploración y Explotación de hidrocarburos con YPFB pueden enfrentar en un futuro próximo la oposición por parte de las comunidades y pueblos indígenas al inicio de operaciones de exploración.

A continuación se presenta la relación entre áreas reservadas a favor de YPFB y áreas protegidas:

La problemática de la consulta y eventual demora en proyectos no es extraño a las empresas ni al sector petrolero en el mundo, más si se tomasen las medidas oportunas de hacer una primera consulta antes de la sola declaración de áreas reservada para exploración y explotación de hidrocarburos. Al momento de la firma de contrato y posterior inicio de actividades de exploración ya se tendría un significativo avance que daría a los pueblos indígenas la seguridad de que se están respetando sus derechos, clarificaría su conformidad con los efectos e impactos de la actividad hidrocarburífera; y a la empresa petrolera le daría mayor certidumbre para poder invertir y prever sus flujos futuros de ingresos y recuperación de inversiones.

■ INVERSIÓN EN EXPLORACIÓN

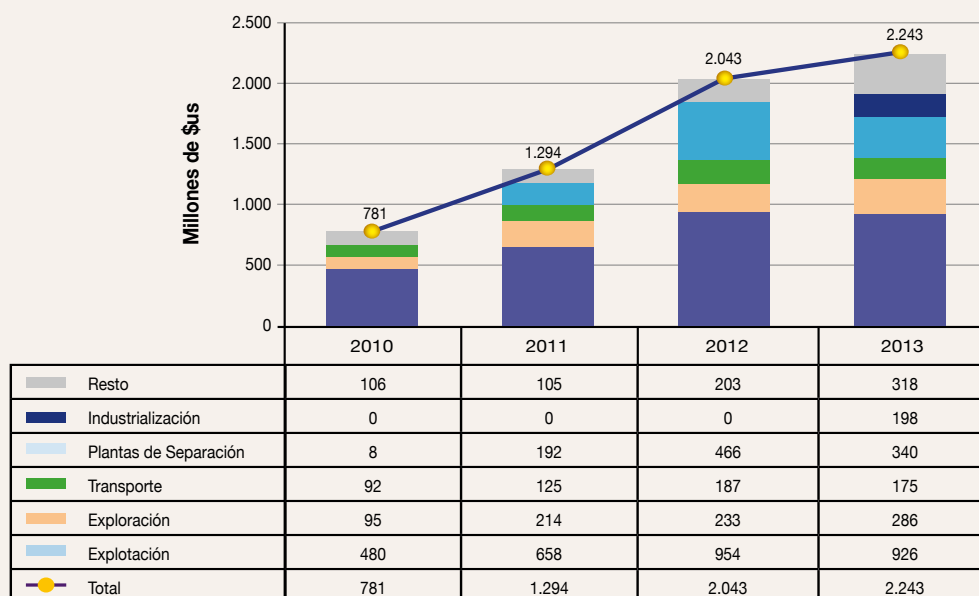
Sin duda, dentro de las actividades hidrocarburíferas, la de mayor importancia es la de exploración, ello debido a que es la que da lugar a las otras actividades, al menos si se desea tener una cadena productiva integral. La exploración abarca desde estudios geológicos de superficie hasta estudios de geofísica que pasan por actividades de Sísmica 2D y 3D, gravimetría o magnetometría.

Una vez realizadas estas actividades se podrá determinar el objetivo exploratorio y en función a la información obtenida determinar si es viable perforar un primer pozo exploratorio. La estadística muestra que de 10 pozos exploratorios 3 suelen ser exitosos.

Considerando lo costosa que puede ser la actividad exploratoria, dada la cantidad de estudios y pozos que hay que perforar con el correspondiente riesgo que ello implica, los países con trayectoria en hidrocarburos suelen tener políticas de exploración que den sostenibilidad a su industria. En el caso de Bolivia, como lo muestra el siguiente gráfico, el monto destinado a inversión en actividades de exploración (incluyendo empresas privadas, empresas subsidiarias y

Tabla 1. Relación de Áreas Protegidas con Áreas Reservadas a favor de YPFB para exploración y explotación de hidrocarburos

Nº	ÁREA PROTEGIDA	CATEGORÍA	DEPARTAMENTO	ÁREA RESERVADA A FAVOR DE YPFB
1	Manuripi	Reserva Nacional de Vida Amazónica	Pando	Madre de Dios
2	Madidi	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	La Paz	Madidi Chepite
3	Apolobamba	Área Natural de Manejo Integrado	La Paz	Chepite
4	Isiboro Sécore	Parque Nacional y Territorio Indígena	Beni - Cochabamba	Sécore Zona 19 Chispani Sécore Zona 20
5	Carrasco	Parque Nacional	Cochabamba	Isarsama Sécore Zona 20
6	Tunari	Parque Nacional	Cochabamba	Chispani
7	Iñaño	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	Chuquisaca	Azero
8	Tariquia	Reserva Nacional de Flora y Fauna	Tarija	San Telmo Huacareta Iñiguazu Astillero
9	Aguaragüe	Parque Nacional y área Natural de Manejo Integrado	Tarija	Aguaragüe Centro San Martín Aguaragüe Sur A Aguaragüe Sur B Sanandita La Ceiba

Gráfico Nº 9. Inversión en el sector hidrocarburos por actividad

Fuente: Hidrocarburos Bolivia, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

YPFB Casa Matriz), en los últimos años, no ha sobrepasado el 17% del total (año 2011).

Si bien en estos últimos cuatro años se ha incrementado la inversión en el sector hidrocarburos, se observa que, en promedio, 50% fue destinado a la explotación de hidrocarburos, aspecto que confirma que la velocidad con que se está recuperando las reservas existentes viene siendo acelerada. Este aspecto ya ha sido también manifestado por el representante de la Cámara Bolivia de Hidrocarburos².

■ NUEVOS CONTRATOS DE SERVICIO

La Constitución Política del Estado (CPE) establece que YPFB es la única instancia facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización; señalando también que la estatal petrolera podrá conformar asociaciones o sociedades de economía mixta para la ejecución de las actividades hidrocarburíferas, en las cuales YPFB contará con una participación accionaria no menor a 51% del total del capital social. Para tal efecto, la misma CPE establece que los contratos que suscriba YPFB estarán bajo la modalidad de servicios.

Un serio problema desde el año 2009, cuando se aprobó la nueva Constitución, es que la Ley de Hidrocarburos N° 3058 data del año 2005 y no refleja los nuevos preceptos constitucionales para el sector; por tanto, no contempla este tipo de contratos de servicios. Esta situación ha llevado a que los mismos han sido normados mediante decretos supremos y resoluciones ministeriales, que si bien dan un marco legal, el hecho de que no estén plasmados en una ley puede generar incertidumbre en inversionistas.

Según declaraciones de ejecutivos de YPFB a medios de comunicación, a la fecha se han suscrito contratos de servicios de exploración y explotación de hidrocarburos con las empresas: YPFB Petroandina (12 áreas reservadas), Gas To Liquid International S.A. (4 áreas reservadas) que, de acuerdo con las declaraciones de YPFB, posiblemente sean devueltas Eastern Petrogas S.A. (1 área reservada), Gazprom y la francesa Total E&P Bolivie (1 área reservada), YPFB Chaco (3 áreas reservadas), Petrobras Bolivia (1 área reservada) y British Gas Bolivia (1 área reservada).

Si realmente YPFB pretende implementar una política de transparencia seria, estos contratos suscritos, una vez aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, deberían estar en su página web institucional a fin de que toda la población, en su calidad de dueña de los recursos naturales, tenga acceso al contenido de los mismos.

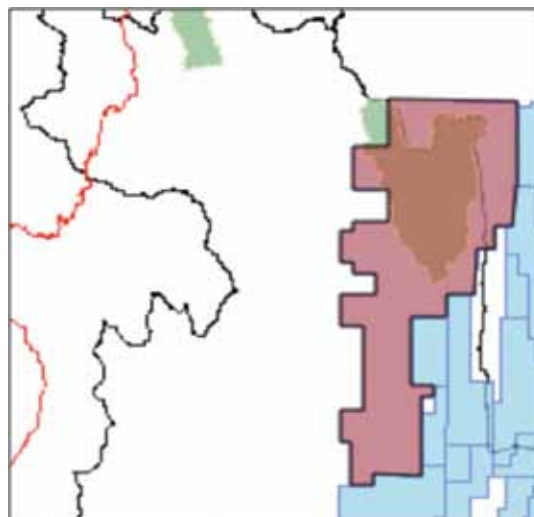
Recientemente, YPFB anunció la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional para la firma del Contrato de Ser-

² "...Tenemos que pensar en reponer reservas, porque la tasa de explotación que tenemos es muy alta, estamos hablando de 70 millones de metros cúbicos por día (MMmcd) que se producen y esto es un enorme volumen de gas. A Santa Cruz se la construyó con 6 MMmcd, que era lo que se exportaba a Argentina, y hoy tenemos 70 MMmcd. Con ese nivel de producción se requiere un constante nivel de exploración y eso es lo que queremos mostrar y hacer que se tome como un objetivo nacional..." Fuente: <http://www.hidrocarburos-bolivia.com/bolivia-mainmenu-117/analisis-y-opinion/64834-carlos-deliuss-uen-nuevas-inversiones-el-82-para-el-estado-ya-no-es-viableu.html>

vicios de Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Bloque Azero con las empresas Gazprom y Total E&P Bolivia. El bloque se encuentra ubicado en zona no tradicional entre los departamentos de Chuquisaca (provincias Boeto, Tomina y Hernando Siles) y Santa Cruz (provincia Cordillera) y las autoridades bolivianas estiman que se pueda tratar de un nuevo megacampo. La inversión anunciada para la fase de exploración es de 130 millones de dólares.

En contraste se tiene el contrato de servicios suscrito con YPFB Petroandina, empresa conformada por YPFB (60%) y Petróleos de Venezuela – PDVSA (40%), contrato que fue suscrito el año 2008, el cual, hasta la fecha, no ha presentado resultados concretos. De hecho, luego de casi 5 años de reiterados anuncios recién se inicia la perforación del pozo Timboy; igualmente, la tan anunciada exploración en el norte de La Paz aún no ha arrojado resultados concretos.

Este tipo de problemas muestra que la nueva Ley de Hidrocarburos deberá normar los criterios bajo los cuales se seleccionan las empresas con las que YPFB suscribe contratos, los plazos para la ejecución de las actividades, mecanismos para que YPFB pueda recuperar su áreas bajo contrato en caso de incumplimiento o ausencia de resultados en los plazos previstos.



Asimismo, de acuerdo con la Constitución Política de Estado "...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..." por lo que el pueblo en su calidad de propietario debiera mínimamente tener acceso fácil y rápido a los Contratos de Servicio que suscribe YPFB por lo que los mismos deberían estar disponibles en la página web institucional.

4. Incentivos para la exploración de hidrocarburos



■ DIFERIMIENTO DE PAGO DE REGALÍAS E IDH

Durante las últimas semanas, representantes del Gobierno Nacional y de la empresa estatal YPFB se han referido a un posible diferimiento del pago de regalías e IDH a los distintos beneficiarios de estos ingresos, en su mayor parte gobiernos subnacionales, a fin de destinar estos recursos a actividades de exploración y descubrimiento de nuevos campos productores de hidrocarburos. Este diferimiento del pago de la renta petrolera representaría uno de los incentivos propuestos por el Gobierno actual para reactivar las inversiones del sector privado que en el transcurso de los últimos años han caído de manera significativa. Sin embargo,

es importante mencionar las implicaciones que una medida como esta podría tener en todos los niveles de gobierno y en la población en general:

1. Primero, resulta cuestionable el hecho de que la empresa operadora del Estado (YPFB) esté proponiendo y/o consultando una serie de políticas fiscales, cuya definición y difusión corresponden al Ministerio de Hidrocarburos y Energía, como cabeza de sector. Esto puede dar lugar a pensar que la empresa estatal puede llegar a tener el mismo o incluso más poder de decisión que el propio

ministerio del ramo; no sólo por el peso económico que tiene dentro de la economía del país, sino también por el propio peso político de sus autoridades.

2. El pago de regalías y del IDH es una obligación que se genera en cuanto la producción de un campo es certificada por YPFB, sin importar si los hidrocarburos producidos fueron almacenados o comercializados; es decir que es una especie de impuesto ciego que debe cancelarse de manera casi inmediata a la producción.

Por otra parte, la valoración de esta producción se determina conforme a los precios de comercialización del mes; por este motivo, y en caso de que los distintos beneficiarios acepten la propuesta del Gobierno, deben buscar los mecanismos legales y técnicos necesarios que garanticen que los pagos diferidos que recibirán estén acordes con los precios de comercialización del mes en el que realmente se generó la producción. Esto en caso de que la actual coyuntura de precios altos, registrada desde el año 2004, se revierta y YPFB decida realizar los pagos diferidos tomando como base los precios futuros, que posiblemente no sean tan altos como los de ahora.

3. Es importante que al momento de tomar una decisión sobre esta propuesta de diferimiento, los diferentes beneficiarios de ambos conceptos (regalías e IDH) realicen las proyecciones de flujo necesarias para la ejecución de sus futuros proyectos de inversión. La construcción de distintos escenarios deberá considerar, además, la declinación natural de la producción de hidrocarburos de los campos existentes y posibles modificaciones en la coyuntura actual de precios altos del petróleo, ya que esto podría repercutir posiblemente en una disminución significativa del nivel de ingresos económicos que actualmente reciben, ocasionando a futuro una falta de liquidez para la ejecución de nuevos proyectos y posibles problemas de gestión a corto plazo.
4. Actualmente, en el caso de las regalías, cuando los pagos correspondientes no son efectuados en los plazos esta-

blecidos en la normativa vigente, se generan penalidades a favor de los beneficiarios, las mismas que son iguales al interés anual LIBOR más 10%, aplicados al monto adeudado por cada día de atraso. En el caso de la propuesta realizada por YPFB, no queda claro si la misma incluye el pago de intereses a favor de los beneficiarios por el tiempo de diferimiento del pago de regalías e IDH, algo que sería económicamente razonable en este caso.

5. En dicha propuesta, socializada a través de algunos medios de prensa, tampoco queda claro si los ingresos correspondientes a 50% del valor de la producción a favor del Estado, cuyo pago a los beneficiarios sería diferido para los próximos años, estarían destinados a impulsar mayores actividades de exploración por parte de la empresa estatal o si los mismos serán entregados a las empresas petroleras bajo un mecanismo de depreciación acelerada a fin de que las mismas puedan recuperar las inversiones realizadas en el menor tiempo posible. Bajo este último escenario, el government take del Estado boliviano variaría significativamente de los contratos actuales de operación.
6. Tomando en cuenta que la actividad de exploración de hidrocarburos es altamente riesgosa y en caso de que YPFB usara la renta del 50% a favor del Estado para desarrollar proyectos exploratorios, qué garantía tienen los beneficiarios de esta renta de que los resultados obtenidos con la inversión de sus ingresos vayan a ser exitosos? ¿YPFB tiene actualmente la capacidad necesaria para desarrollar este tipo de proyectos? En caso de que los resultados obtenidos sean negativos, ¿cuál será la fuente de ingresos que permitirá a YPFB devolver a los beneficiarios la renta que les corresponde?

En criterio de Fundación Jubileo, todos estos elementos y otros, deben ser considerados por los diferentes beneficiarios al momento de efectuar el análisis correspondiente a la propuesta efectuada por YPFB.

5. Nueva Ley de Hidrocarburos



ROLES INSTITUCIONALES

De acuerdo con lo manifestado por las autoridades gubernamentales, sería un decreto o una ley el instrumento que contemple una serie de incentivos destinados a fomentar la inversión extranjera en actividades de exploración y descubrimiento de nuevos campos en el país.

Sin embargo, sería no sólo importante sino necesario contemplar esta serie de incentivos en el nuevo proyecto de Ley de Hidrocarburos que se encuentra pendiente desde el año 2006. Esto con el fin de garantizar cierta estabilidad jurídica para los inversionistas que podrían llegar a generar algunas susceptibilidades ante la falta de aprobación de la principal norma del sector que, una vez aprobada, tendrá un mismo o mayor rango que la normativa de incentivos propuesta, y que podría llegar a modificar incluso lo dispuesto en esta última.

La nueva Ley de Hidrocarburos debería contemplar, además, los nuevos roles que cada institución pública del sector debe cumplir de acuerdo con la Constitución Política del Estado, promulgada en febrero de 2009.

Actualmente, a partir de la nueva política hidrocarburífera establecida por el Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos, corresponde al Estado el control y dirección de toda la cadena de hidrocarburos, así como la administración de la misma. De ahí que es fundamental la estructuración de instituciones coherentes con la recuperación de toda la cadena por parte del Estado, que garanticen:

- La administración, fiscalización y regulación (reglamentación operativa) de la cadena de hidrocarburos: exploración, explotación, almacenaje, transporte, refinación, industrialización y comercialización.
- La operación hidrocarburífera en cada uno de los eslabones de la cadena, donde opera la empresa estatal

La concentración de funciones de administración y fiscalización, y la función operativa del sector hidrocarburos en una sola institución (YPFB) no constituye una práctica aconseja-

ble para el eficiente desarrollo del proceso hidrocarburífero de un Estado, debido a que no se garantiza cumplimiento de normas, especialidad, objetividad, transparencia y fiscalización imparcial.

Desde el punto de vista técnico, con relación al pago de regalías, participaciones y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la Ley 3058 establece que dichos conceptos serán calculados y pagados sobre el volumen de la producción fiscalizada registrada para cada mes.

Por otra parte, la misma ley establece, en su artículo 22, que YPFB fiscalizará la producción de hidrocarburos en calidad y volumen para efectos impositivos, regalías y participaciones. Sin embargo, dentro del marco de la Ley 3058 y el Contrato de Operación suscrito por YPFB con los Titulares, corresponde a YPFB la obligación del pago de regalías, participaciones e IDH.

En este sentido, y con relación a dichas obligaciones, YPFB se convertiría en juez y parte de un mismo proceso al ser el certificador oficial de los volúmenes de hidrocarburos sobre los cuales pagará regalías, participaciones e IDH. Adicionalmente, se deben considerar aspectos como la gestión sobre el reservorio, el cumplimiento de normas ambientales, las penalidades por quema de gas natural y uso injustificado de gas combustible, ya que es la empresa estatal YPFB, como brazo técnico del Ministerio, el responsable de recomendar la autorización o no de dichos volúmenes. En este caso, y para fines de transparencia, debe existir un ente fiscalizador separado de YPFB, que recomiende al MHE la autorización o no de dichos volúmenes cuyas penalidades, si corresponden, deberán ser asumidas por YPFB.

Bajo este marco, un Estado debe contar con una instancia que defina la política hidrocarburífera, promueva las normas generales y establezca las normas específicas, la regulación y los objetivos, y a corto, mediano y largo plazo para el Sector Hidrocarburos (**Rol político-normador**). En Bolivia, dicha instancia es el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, que con la finalidad de garantizar el desarrollo del sector, el aprovechamiento del potencial hidrocarburífero del país,

la seguridad energética en beneficio de la población; debe contar con entidades públicas que desarrollen procesos concretos para la administración, regulación, fiscalización y operación en la cadena de hidrocarburos, así como generar mecanismos para el financiamiento de proyectos de desarrollo empresarial en dicha cadena.

En ese sentido, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía debería erigirse como la instancia del Poder Ejecutivo que, dentro del marco de su actual competencia, tenga como entidades operativas del Sector Hidrocarburos, las siguientes:

- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), constituida en reemplazo de la anterior Superintendencia de Hidrocarburos, con base en el D.S. N° 29894, de 7 febrero 2009.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Corporación (YPFB Corporación).

La ANH, como entidad estatal, debería administrar, regular y fiscalizar toda la cadena hidrocarburífera, siendo su competencia: (1) la aplicación de la regulación de los contratos petroleros para su correspondiente suscripción e implementación por parte de YPFB Corporación, (2) las concesiones administrativas, la emisión de licencias y autorizaciones a YPFB en forma directa o asociada, así como a operadores privados, en función de los objetivos e intereses del Estado,

(3) la supervisión y fiscalización de todas las actividades del sector hidrocarburos (**Rol administrativo-regulador**).

En este sentido, la Constitución Política del Estado, aprobada en febrero de 2009, establece en su artículo 365 la creación de una institución autárquica de derecho público, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo la tuición del Ministerio del ramo, que 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.

YPFB Corporación, empresa estatal, debería ser la instancia operadora por excelencia, que alcance en el largo plazo una presencia sustantiva en la operación directa o a través de sociedades anónimas estatales, sociedades con empresas públicas latinoamericanas, empresas mixtas y otro tipo de empresas que llegue a conformar, en virtud a su carácter corporativo, en toda la cadena de hidrocarburos. La fuente de financiamiento de esta empresa estatal deben ser las ganancias resultantes de su gestión empresarial, a partir del capital con el que actualmente cuenta la empresa (**Rol operador-empresarial**).

Todos estos roles institucionales deberían estar claramente definidos en la nueva Ley de Hidrocarburos próxima a considerarse.

6. Principales desafíos



- El Gobierno debe desarrollar una Política Energética Nacional escrita que, mediante la participación de los distintos actores involucrados, permita determinar el horizonte del sector energético y su relación con otros sectores de la economía.
- El Gobierno Nacional, a través de sus instancias pertinentes, debe promover la transparencia en el sector hidrocarburos; un claro ejemplo sería la publicación de los Contratos de Operación y Contratos de Servicio en la página web de YPFB.
- Los distintos beneficiarios de regalías e IDH por la producción de hidrocarburos deben analizar todas las implicaciones que lleva consigo un posible diferimiento de pago de estos conceptos a fin de establecer las condiciones mínimas necesarias que deberán cumplirse en caso de aceptar la propuesta gubernamental.
- El Ministerio de Hidrocarburos y Energía, como cabeza de sector, debe asegurar la sostenibilidad de la producción de hidrocarburos, mediante políticas de exploración orientadas mínimamente a reponer las reservas que se consumen.

- Cualquier propuesta de incentivos para fomentar el desarrollo de actividades exploratorias debería ser considerada dentro del nuevo proyecto de Ley de Hidrocarburos, a objeto de proporcionar la estabilidad jurídica necesaria y requerida por el sector privado.
- La nueva Ley de Hidrocarburos deberá reorganizar y redefinir los roles de las instituciones públicas del sector, considerando lo establecido en la Constitución Política del Estado, a fin de garantizar el cumplimiento de normas, especialidad, objetividad, transparencia y fiscalización imparcial en el sector hidrocarburos del país.
- El Ministerio de Hidrocarburos y Energía, o en su defecto el Directorio de YPFB, debería establecer una serie de requisitos mínimos que debería cumplir cualquier empresa privada que desee asociarse con YPFB para encarar proyectos de exploración en nuestro país. De esta manera se aseguraría la llegada de empresas serias con solvencia técnica y financiera, y con vasta experiencia en el sector.
- El Pacto Fiscal, previsto en la Ley de Autonomías, se constituye en un escenario apropiado para encontrar mecanismos que faciliten un desarrollo económico, social y local de comunidades y poblaciones próximas a la actividad hidrocarburífera, sin generar dependencia del sector hidrocarburos.



www.jubileobolivia.org.bo