

5.3. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, BASE DE LOS SECTORES ESTRATÉGICOS

5.3.1. HIDROCARBUROS

Las políticas neoliberales aplicadas desde la década del 80 llevaron a cabo la privatización de la propiedad y la administración de toda la actividad de la cadena productiva de los hidrocarburos. Una primera etapa con la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) desmenbrándola en las empresas Chaco, Andina y Transredes, y posteriormente con la privatización del resto de la cadena de producción y comercialización, transfiriendo la administración y el control de la venta de los recursos naturales a las empresas transnacionales.

El sector de hidrocarburos quedó en manos de las transnacionales, el Estado perdió presencia física en la cadena productiva, YPFB fue desarticulado y reducido dejando a las empresas transnacionales actuar bajo una inadecuada regulación. En consecuencia, el Estado boliviano fue el menos favorecido de los beneficios generados por la exportación del gas, y los excedentes de la comercialización del crudo y sus derivados lo que expuso nuestras reservas a una explotación irracional en beneficio de intereses foráneos, bajo un marco legal que permitió que las empresas extranjeras se apropien del excedente.

Con la Ley 3058 y posteriormente con el Decreto Supremo 28701 de nacionalización "Héroes del Chaco" el Estado boliviano retoma el control del excedente y determina asumir el control de la cadena (exploración, explotación, transporte, comercialización y distribución).

En la actualidad el desarrollo del sector esta limitado por: el uso ineficiente de los recursos energéticos disponibles, que se manifiesta en que las reservas de gas no son utilizadas en todo su potencial considerando que es menos contaminante.

El proceso de refinación del petróleo sólo se realiza para el abastecimiento del mercado interno (gasolina, GLP, jet fuel); no se generan productos de mayor valor agregado, la comercialización de gas natural es en estado primario.

Falta de soberanía sobre la producción y toda la cadena hidrocarburífera, que se expresa en la desarticulación, desestructuración y desorganización de las instancias del sector (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, en que YPFB perdió su capacidad para intervenir en la cadena productiva).

Los recursos que se generan por está actividad no se destinan a la reinversión en la exploración y explotación.

Todos los sectores llámense agropecuarios, industriales, mineros y otros, se nutren especialmente del crudo para el procesamiento de sus actividades; sin embargo, su acceso y distribución aún es muy limitado, por su alto costo y escasa infraestructura de distribución; generando una alta dependencia de la importación de diesel (en 2005, la subvención a este carburante fue de 100 millones de dólares).

Producto de esta situación, el país puede enfrentar en el corto plazo, problemas de provisión de carburantes y de generación de energía eléctrica, especialmente en la región del norte. Esto se contradice con las condiciones de exportador neto de hidrocarburos (en especial de gas y autoabastecido de crudo). Las potencialidades que tiene el país, en esta área son:

Presencia en su territorio de recursos naturales no renovables, especialmente de gas natural limpio. Una ubicación estratégica que le permite convertirse al país en el centro energético de la región.

Bolivia tiene bajo el suelo reservas de petróleo/condensado por 465 millones de barriles probadas y 391 probables; gas natural de 26,7 trillones de pies cúbicos (TCF) probadas (enero 2005), y probables 22 TCF¹. Convirtiéndose en el segundo país en Sudamérica con mayores reservas de gas, después de Venezuela.

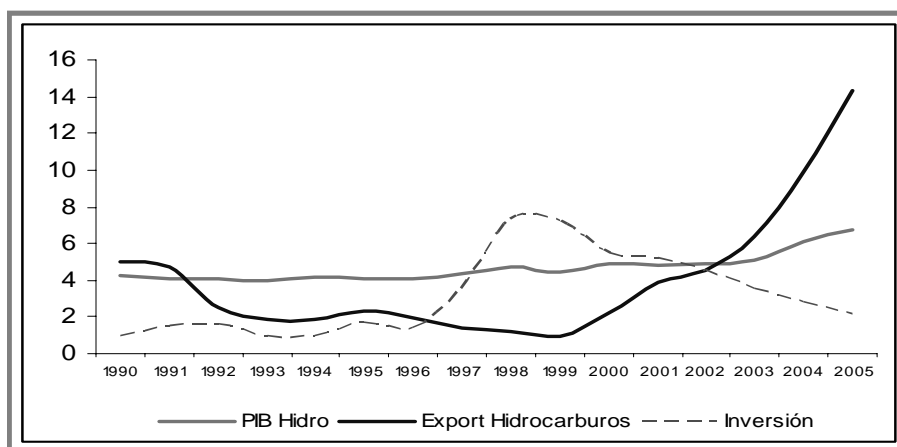
Las reservas actuales probables y probadas alcanzan para cubrir la demanda interna y los compromisos externos por los próximos 20 años. Tiempo durante el cual el país podrá utilizar sus excedentes en beneficio de la población a través de las regalías, impuestos y patentes.

El sector aumentó su participación en el volúmen y valor de las exportaciones, en la contribución al PIB e inversión (ver gráfico).

los gasoductos, y con estas acciones ser un referente regional de precios, así disminuir su dependencia con Brasil y con capacidad para establecer mejores condiciones de volúmenes y precios de exportación.

En este nuevo marco, los principales actores en la cadena de producción de hidrocarburos serán: YPF, quien a nombre del Estado ejercerá el derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos y representa a éste en la suscripción de contratos petroleros y en la ejecución de las actividades en toda la cadena de los hidrocarburos; las instituciones estatales normadoras y reguladoras, quienes se encargarán de formular, evaluar y controlar el cumplimiento de la Política Nacional de Hidrocarburos y regular a este mercado; las empresas privadas nacionales y extranjeras que tienen el rol de generar excedentes

GRÁFICO Nº 1
PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD HIDROCARBURIFERA



Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE

El sector de hidrocarburos se convertirá en el motor estratégico de la economía mediante la generación de excedentes (ahorro interno) y divisas para impulsar el desarrollo productivo nacional en el marco de la nueva concepción de desarrollo propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo (PND), "Vivir Bien". Para tal efecto, es imprescindible el cambio del rol del Estado, para que no sólo norme, regule, fiscalice y controle, sino que también participe en toda la cadena productiva, con el objetivo de incrementar el valor agregado generado por este sector.

Por su localización geopolítica, Bolivia se consolidará como centro distribuidor de los hidrocarburos en el Cono Sur de Latinoamérica mediante la ampliación y diversificación de

y cooperar de éstos con el Estado, de acuerdo a las normas legales establecidas; y el Ministerio de Relaciones Exteriores coadyuvará a la apertura de nuevos mercados mediante la revisión y suscripción de los nuevos acuerdos bilaterales.

PROPUESTA DE CAMBIO

Recuperar la soberanía nacional sobre los recursos hidrocarburíferos, potenciar a YPF como principal agente de la cadena productiva, asumir por parte del Estado el poder de decisión sobre volúmenes y precios, definir nuevas reglas mediante la suscripción de contratos con las empresas extranjeras y captar mayores ingresos a favor del Estado boliviano.

1 Fuente: YPF, Informe bimensual Noviembre-Diciembre 2005

Para lograr este objetivo, las políticas que se proponen son: la recuperación de la propiedad de los recursos hidrocarbúricos y fortalecimiento de YPFB, la apropiación y uso de los excedentes económicos, la producción e industrialización, y la captación de nuevos mercados.

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Política 1: La recuperación e industrialización de los hidrocarburos

La primera política de recuperación de la propiedad y control de las empresas capitalizadas del sector petrolero considera la implementación de dos estrategias.

Mediante esta, la primera estrategia establecerá un marco institucional y normativo que garantice y consolide la nacionalización de los hidrocarburos, a partir de la adecuación y complementación de la Ley 3058 y su reglamentación. Inicialmente, las auditorías fijadas en el Decreto Supremo 28701 "Héroes del Chaco", permitirán definir las condiciones a través de las cuales se realizará la transferencia de las acciones necesarias de las empresas capitalizadas (Chaco, Andina y Transredes) al Estado boliviano para que éste alcance el control del 50 por ciento más uno del paquete accionario.

Por otro lado, la determinación de la potencialidad de los campos recuperados, que servirá para definir las condiciones de negociaciones futuras con empresas y países, implica la realización de las auditorías técnicas en todos los campos de producción y la determinación de las condiciones de retribución o participación del Estado.

La segunda estrategia busca lograr que tanto el Ministerio de Hidrocarburos y Energía como YPFB cuenten con capacidades para participar en la cadena productiva y se fortalezcan institucionalmente.

La reestructuración y reorganización institucional que se realizará implica la implementación de un programa que contemple la reorganización administrativa del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, para adecuarla a la nueva normativa vigente; la readecuación funcional de la superintendencia del sector; y el desarrollo del Plan Maestro Hidrocarbúrico y Energético.

Asimismo, se prevé completar la reestructuración integral y el fortalecimiento de YPFB como productor. El programa para este efecto incluye, la construcción de infraestructura, el desarrollo de sistemas de gestión empresarial, la recuperación

de activos, su reestructuración administrativa y el mejoramiento de los sistemas de control y fiscalización de la producción. Complementariamente se promoverán prácticas más integrales de prevención, regulación y control ambiental.

Se estima que estos programas demandarán una inversión de alrededor de 63 millones de dólares, los mismos que será provistos por recursos internos y externos.

La estrategia para la reorientación del excedente económico del sector Hidrocarbúrico al desarrollo productivo nacional.

En un primer programa, se determinarán las condiciones de participación de las empresas del sector hidrocarbúrico en los ingresos generados, a través de la elaboración de normas que reglamenten y definan esta participación y de la negociación de nuevos contratos de servicios o asociación, que aseguren el cien por ciento del control y la dirección estatal de las actividades hidrocarbúricas en el país.

A su vez, los ingresos fiscales generados por la actividad hidrocarbúrica deberán, en primera instancia, ser reinvertidos en el sector para lograr su fortalecimiento y alcanzar los objetivos propuestos en el plan sectorial. Adicionalmente, a través de un segundo programa se identificará la demanda sectorial, para establecer cuales son las necesidades y requerimientos de los sectores sociales y unidades productivas. Para ello, desarrollarán actividades para la formulación de la política de redistribución de ingresos velando por el desarrollo productivo, la protección de las comunidades indígenas en las zonas productoras y la investigación tecnológica.

La estrategia de Producción e Industrialización de Hidrocarburos requiere que la tecnología de los procesos productivos en sus fases de producción, organización y gestión sean compartidas por la empresa privada social del emprendimiento productivo con YPFB, representante del Estado boliviano. La recepción del conocimiento tecnológico permitirá a YPFB apropiarse tecnología y sentar las bases de la formulación de conocimiento tecnológico en espacios institucionales del sector público boliviano. Con esta acción se terminará con la dependencia tecnológica que tiene el país en este sector. La participación de YPFB se dará en dinero o con un aporte de materia prima (gas natural o líquidos). Esta estrategia será implementada a través de tres programas.

El programa de desarrollo de la industria termoeléctrica, comprenderá la instalación de plantas de este tipo en diferentes puntos estratégicos del país. Estos proyectos se desarrollarán en coordinación con el sector de electricidad y tienen como

principal objetivo la venta de esta energía a los países vecinos y abastecer el mercado interno.

El programa de instalación de plantas de GTL, en diferentes puntos del país, permitirá abastecer al mercado interno y sus excedentes comercializados en el exterior. Su construcción e instalación estará sujeta a un estudio de factibilidad que será desarrollado por empresas privadas, nacionales o extranjeras o YPFB.

Asimismo, el programa de desarrollo de la industria petroquímica, permitirá incorporar un elevado valor agregado a los hidrocarburos, para ello se instalará plantas de producción de derivados de gas natural y petróleo, como por ejemplo polietileno, amoníaco, úrea, GLP, diesel.

Entre los proyectos más importantes considerados en estos programas se tiene: la ampliación de refinerías Gualberto Villarroel (Cochabamba), Guillermo Helder (Santa Cruz), y la reactivación de la refinería Carlos Montenegro (Sucre), que permitiría producir tres mil barriles de petróleo día, destinados al mercado interno.

Política 2: Política de mercados

Son dos las estrategias que consideran los principios y criterios para la consolidación y apertura de los mercados internos y externos del sector.

El Estado a través del Ministerio de Hidrocarburos y éste a través de YPFB, negociarán precios y establecerán la orientación de este importante recurso a los intereses más convenientes de la economía nacional.

Asimismo, el Estado a través del Ministerio de Hidrocarburos y Energía y del Ministerio de Relaciones Exteriores, influirán en la comercialización de estos recursos compatibilizando la política con el Tratado de Comercio de los Pueblos.

La estrategia referida al mercado interno se enmarca en el cambio de matriz energética, que consistirá en sustituir progresivamente el uso de gasolina, diesel, GLP y otros combustibles contaminantes por el gas natural y sus derivados.

Misma que se aboca a tres programas, la masificación de instalaciones de gas natural, que comprende la implementación de redes secundarias, la sustitución de energéticos, que comprende la sustitución de vehículos y otros motores que utilizan gasolina o diesel a gas natural, y

la captura de excedentes ambientales, que tiene el objetivo de negociar con la comunidad internacional la certificación de reducción de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, a través de la estrategia de autosuficiencia energética y centro energético de la región, el Estado buscará tener una mayor cobertura en el territorio nacional, y desarrollar una red de ductos para cubrir la demanda externa, regional y mundial.

Se administrará el mercado interno para lograr su abastecimiento y así comercializar los saldos, se buscará desarrollar la red productiva, que comprende la inversión en exploración de campos gasíferos y petroleros, con el objeto de contar con mayores reservas de gas natural y petróleo; y el diseño, factibilidad y construcción de ductos (gasoducto al Altiplano, gasoducto al Paraguay gasoducto Tarija -La Paz).

Proyectos prioritarios

Industrialización: Desarrollo de la Petroquímica

La industrialización de los hidrocarburos consiste en el desarrollo de nuevas industrias generadoras de valor agregado, empleo y una mayor diversificación productiva. Para lograr este objetivo se desarrollará la industria termoeléctrica, la producción de GTL y una planta de extracción de GLP. Y para el desarrollo de la industria petroquímica se partirá de los actuales acuerdos firmados con Petróleos de Venezuela (PDVSA) en el procesamiento e industrialización de los hidrocarburos.

En ese camino se propone: apoyar y participar junto a la iniciativa privada en los proyectos de construcción de unidades termoeléctricas, plantas de GTL transformación de Gas a Líquidos (obtención de diesel sintético-ecológico). Los efectos de la aplicación de este proyecto se reflejarán en una mayor demanda interna de gas natural, generación de mayores ingresos para el Estado y el incremento de empleos en la cadena productiva.

También se pondrá en vigencia una política de precios de gas natural en el mercado interno, con la finalidad de atraer inversiones en industrias generadoras de fuentes de empleo (intensivas en mano de obra), en las que el gas natural sea componente importante en la estructura de sus costos.

Cambio de la Matriz Energética

El cambio de la matriz energética del país implica la sustitución gradual del uso de combustibles líquidos como ga-

solina, diesel y GLP por gas natural, que es más eficiente, limpio y tiene un menor costo de operación.

Durante el periodo 2007-2015 se propone una inversión de 209 millones de dólares en la construcción de redes e instalaciones domiciliarias de Gas Natural en 160 mil viviendas y 80 mil conexiones no domésticas, prioritariamente en ciudades productivas y con altos índices de mano de obra desocupada, como El Alto.

En el fomento y promoción para la intervención del sector privado en la industria de conversión productiva (Fabricación de kit de transformación a Gas Natural Vehicular para 50 mil vehículos livianos y 16 mil pesados); en la conversión de motores a diesel estacionarios utilizados en la generación de electricidad a diesel-gas en los Sistemas Aislados; así como, en el proyecto de gasoducto virtual en el departamento de Santa Cruz, para el suministro de Beni y Pando.

Los efectos de la aplicación de estos proyectos se reflejarán en la supresión de la subvención al diesel importado, la disminución del uso de diesel en el mercado interno y el consiguiente incremento del potencial de exportación de los combustibles liberados, la reducción de los costos de producción y precios de energía eléctrica, la reducción de los costos de operación vehicular e industrial, el incremento en las recaudaciones fiscales directas (IDH, regalías e IEHD) e indirectas (IVA, IT, IUE, GA), la ampliación de la cobertura energética promoviendo la integración nacional y la equidad productiva, el incremento de empleos en la cadena productiva hidrocarburífera e industrial y la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero.

Fortalecimiento de YPFB

El fortalecimiento de YPFB constituye el objetivo central del diseño e implementación de una nueva estructura institucional y comprenderá: la formulación y aprobación de un

marco legal acorde a los principios de soberanía, dignidad, autosuficiencia y productividad, con el objetivo de profundizar la nacionalización de los recursos hidrocarburíferos.

El gobierno ya inició el establecimiento de un nuevo marco jurídico sectorial; y debe continuar con reestructurar y reorganizar institucionalmente al Ministerio de Hidrocarburos y Energía y a la superintendencia del sector; potenciar YPFB como principal agente de la cadena productiva; mejorar el control y la fiscalización de la producción hidrocarburífera y definir las nuevas condiciones de participación y relación con las empresas privadas que operan en la cadena productiva.

Como resultado del fortalecimiento de YPFB y del nuevo marco institucional se logrará, el control eficiente de las actividades hidrocarburíferas que repercutirá en mayores ingresos para el país, la consolidación de la soberanía plena por parte del Estado sobre los recursos hidrocarburíferos y la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de nuevas empresas en toda la cadena productiva con efectos multiplicadores en los sectores relacionados.

Estrategias y Programas

La ejecución de las estrategias y programas del sector entre 2007 y 2015 permitirán una inversión de 25.000 millones de dólares y la obtención de mayores ingresos con divisas producto de la exportación de gas, crudo y sus derivados, así como la generación de nuevas fuentes de empleo, tanto directas como indirectas.

Por otro lado, el desarrollo previsto del sector contribuirá al fortalecimiento de la estructura productiva, expandiendo y desarrollando nuevos encadenamientos entre la extracción de materias primas y procesos de adición de valor agregado.