

En busca de Mayores Ingresos para el Estado ¿La Nacionalización es el Camino Correcto?

El cambio de reglas en el sector de hidrocarburos ha permanecido latente en la reciente historia boliviana. Nuestro país ya tuvo tres nacionalizaciones en el sector de hidrocarburos, las dos primeras tuvieron resultados cuestionables. ¿Por qué se dio eso? Los niveles de productividad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fueron demasiado bajos, los ingresos que generaba la empresa eran destinados a programas sin resultados, y al enriquecimiento ilícito de los gobiernos de turno, todo esto en desmedro de la inversión, lo cual generó círculos viciosos en una empresa con tecnología cada vez más obsoleta y sin recursos. ¿Qué nos puede asegurar ahora, que la tercera nacionalización funcionará? No existe una respuesta satisfactoria, los gobiernos cambian a lo largo del tiempo y la tentación que degenera en corrupción se acrecienta a medida que se tiene mayor acceso a recursos fácilmente disponibles.

Para tratar de buscar políticas que permitan beneficiar a la población boliviana evitando la mala utilización de los recursos, es necesario primero responder algunas interrogantes que puedan ampliar el panorama de análisis. Estas preguntas pueden ser: ¿Por qué se tuvo la necesidad de atraer inversión extranjera? ¿Cuáles fueron los cuestionamientos a la capitalización? ¿El hecho de que una empresa estatal opere, necesariamente conlleva a que el Estado recibirá mayores recursos? ¿Cuáles son los riesgos de la nacionalización? Estos puntos deberían ser debatidos en un contexto independiente de la perspectiva política del gobierno de turno.

1. Antecedentes del sector

• Inversiones y reservas

A principios de los noventa las inversiones en el sector de hidrocarburos fueron bastante reducidas en comparación con la segunda mitad de los noventa. El pico más alto de la inversión en exploración de YPFB no superaba los USD 70 millones, que fue en 1992, y su pico más bajo no superó los USD 23 millones, que fue en 1990. La inversión máxima en explotación fue en 1995, la cuál no superaba los USD 43 millones y la inversión mínima, que fue en 1993, alcanzó los USD 7.3 millones. Luego de la apertura a capitales extranjeros en el sector de hidrocarburos, la inversión se incrementó en más de 400%, como se puede apreciar en el gráfico N° 1. Los resultados inmediatos de la entrada de capitales fueron: (1) El incremento de la producción de gas natural y petróleo. La producción de gas natural se incrementó de 516 MMPCD en 1997 a 1419 MMPCD en el 2005. La producción de petróleo crudo se incrementó de 28 mil barriles por día a casi 51 mil barriles por día; (2) El incremento de las reservas de gas natural de 10 TCF, en 1997, a 48 TCF en el 2005, un incremento superior al 400%. Y las reservas del petróleo se incrementaron en más del 300%. (3) La nueva tecnología de las empresas también permitió incrementar la productividad del sector. Estos resultados permitieron a Bolivia ser uno de los centros energéticos más importantes de la región. Por supuesto, esos resultados fueron la respuesta a la reducción de los impuestos en el sector de hidrocarburos y las ventajas que se ofrecía a las nuevas empresas privadas. Lo cual se analizará posteriormente.

Políticas Públicas para la Libertad

¿Qué pasó con la inversión en los últimos años? A partir de la continua inestabilidad política y jurídica del país en los últimos años, nuevamente, la tendencia de la inversión fue decreciente, especialmente la inversión en exploración. La inversión en explotación en el 2005 se incrementó con respecto al período 2004, lo cual a primera vista podría sugerir que a pesar del cambio impositivo las empresas extranjeras habrían invertido. Una segunda mirada, un poco más profunda, hace notar que la inversión que se realizó en dicho período fue principalmente en los megacampos, y no así, en los campos pequeños y medianos puesto que, las empresas que más invirtieron son precisamente aquellas que operan en los reservorios más grandes del país. Esas empresas son PETROBRAS BOLIVIA, TOTAL y REPSOLYPF, las cuales administran cerca del 84% del total de reservas gas natural y cerca del 80% del total de reservas de petróleo. Este efecto pudo ser producido porque la nueva normativa de hidrocarburos impuso un sistema de tributación que no diferencia entre campos grandes y pequeños, los cuales presentan rendimientos diferentes. Es decir, el sistema de tributación de 18% de regalías y 32% de IDH para todos los campos, desincentiva la inversión en los campos pequeños ya que éstos se tornan menos rentables que los

megacampos (Sábalo, San Alberto, Margarita e Itaú).

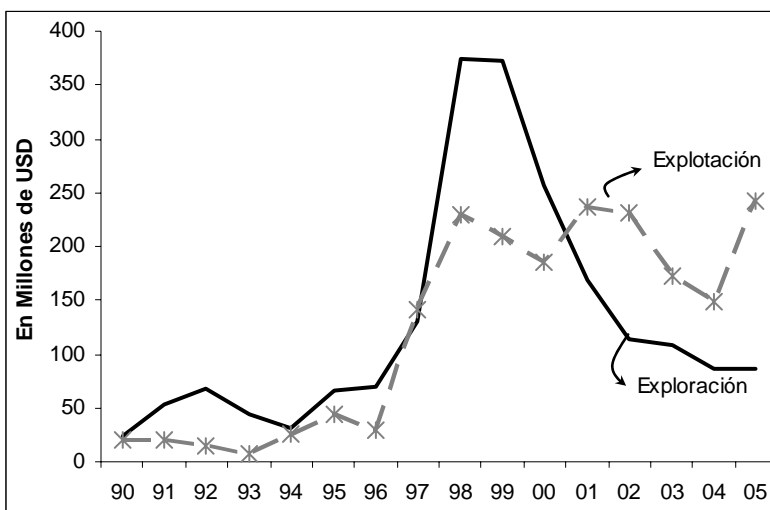
- **Producción de gas natural y petróleo: ¿Cuáles son los efectos de la baja inversión en los campos pequeños y medianos?**

La producción total de gas natural y de petróleo se incrementó en los últimos cinco años. Algunas cifras muestran que en el año 2001 se producía aproximadamente 691.9 MMPCD¹ y en el año 2005 la producción se incrementó hasta alcanzar los 1419.6 MMPCD. Un dato que se tiene que analizar con cuidado es que el incremento de la producción de gas natural total responde en gran medida al incremento en la producción de los megacampos. En cambio la producción de gas natural en los campos pequeños habría tendido a disminuir producto de la baja inversión que se realiza en los mismos. Entonces, un primer efecto que provocaría la nueva normativa hidrocarburífera es que las empresas tendrían pocos incentivos para invertir en los campos medianos y pequeños.

En el caso del petróleo, el efecto parece ser el mismo. Existe un incremento global en la producción del petróleo que responde al incremento en la producción de los megacampos pero limitado por la disminución de producción en los campos pequeños y medianos. Se tiene que tener en cuenta que en el año 2001 la producción de petróleo en los campos medianos y pequeños representaba un poco más que el doble de la producción de los megacampos. En cambio, en el año 2005 la situación se revierte totalmente. Es decir, la producción de los megacampos superó en más de un 80% la producción de los campos medianos y pequeños. Con estos resultados se puede constatar que la nueva ley de hidrocarburos desincentivaría la inversión y producción de los campos pequeños y medianos, lo cual, puede ser un signo de mala asignación de recursos.

Resumiendo, el primer impacto de la nueva normativa es que les crea un

Gráfico N° 1: Inversión en Exploración y Explotación en el Sector de Hidrocarburos



Fuente.- Ministerio de Hidrocarburos

Políticas Públicas para la Libertad

desincentivo a la inversión en los campos pequeños y medianos, y solamente fomenta la inversión en los campos grandes. Este resultado puede ser explicado por la falta de diferenciación de tributos entre las diferentes capacidades de producción de los distintos campos. Es decir, al cobrar una carga impositiva de 50% a todos los campos, los pequeños y medianos son los más afectados. Tomando en cuenta que gran parte de las reservas de los megacampos se encuentra en Tarija estos resultados deberían preocupar a los otros departamentos (Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz) que recibirán menores regalías.

2. Capitalización: ¿Problema de diseño o fiscalización?

El proceso de capitalización se efectuó en un contexto donde los precios del gas natural y el petróleo eran bastante bajos comparándolos con los precios de este año los cuales más que triplican los primeros. Bolivia un país con alta incertidumbre, elevado riesgo país, bajos niveles de inversión y producción, escasa tecnología, y sobre todo rendimiento de una industria dependiente de los precios (que en esa época eran bajos) necesitaba atraer inversión extranjera. El mecanismo para atraer dicha inversión que propuso el gobierno de turno fue la reducción impositiva y la capitalización de la empresa estatal. Según los críticos, generó importantes pérdidas para el erario nacional. A esas críticas se suman denuncias de corrupción y supuestos negociados.

Bajo esas críticas es necesario analizar dos puntos importantes.

Primero. La idea de que la administración de una empresa debe llevarla aquella persona que tiene mejor capacidad para hacerlo, sin duda es irrefutable y es lo mejor para la misma empresa. En este sentido la capitalización para que la administración de los recursos naturales esté en manos de quienes tengan mejor capacidad productiva no fue del todo desacertada. Esto permitió a Bolivia utilizar mejor sus recursos y evitar derroches. Sin embargo, el problema surgió cuando los beneficios de la mayor producción no se reflejaban en las arcas estatales en igual proporción. Lo último debido, tal vez, a una falla en el sistema de fiscalización. Falla que deberá evaluarse y depende en gran parte de las entidades estatales.

Segundo. Las denuncias de corrupción que acompañaron el proceso de capitalización nunca

Gráfico Nº 2: Producción de Petróleo

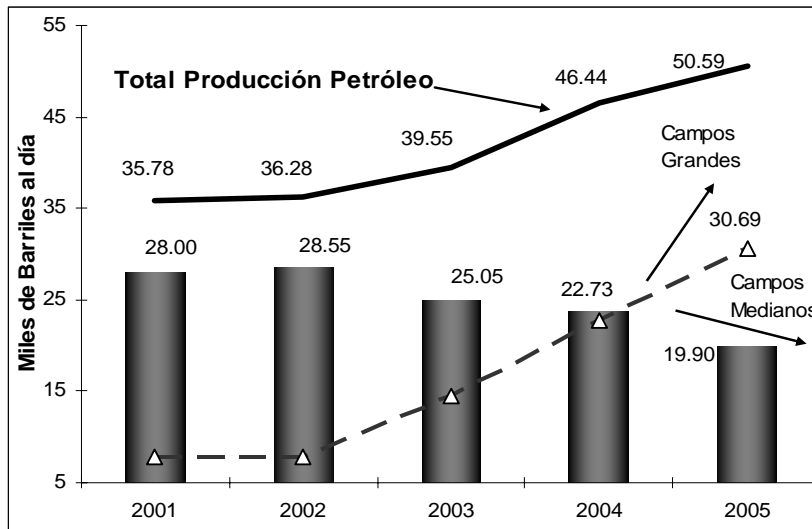
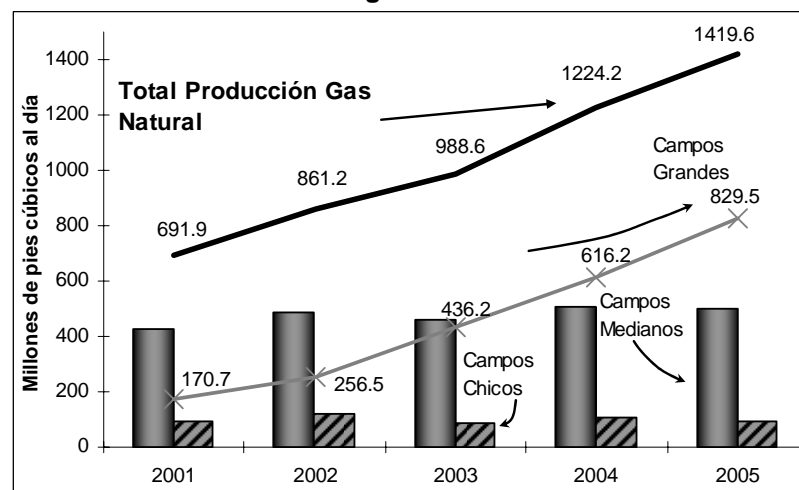


Gráfico Nº 3: Producción de gas natural



Fuente.- Ministerio de Hidrocarburos

Políticas Públicas para la Libertad

fueron probadas. La excusa puede ser que las anteriores gestiones carecían de voluntad política, ¿pero ahora? ¿Por qué todavía no se inició ningún proceso de investigación? En todo caso, el gobierno de turno tiene la obligación de investigar y esclarecer ante la ciudadanía esos supuestos atropellos.

Así, la capitalización puede tener fallas que son subsanables, se pueden mejorar y perfeccionar. Sin embargo, las deficiencias en fiscalización, control y posibles comportamientos no éticos en el proceso de capitalización, no representan argumentos de peso para volver al sistema antiguo de producción, ya que estaríamos ignorando la evidencia teórica y empírica en el tema de sistemas “estado productor” que han fracasado y de las privatizaciones con las cuales se han beneficiado varias naciones.

3. ¿Cuáles son los riesgos de la nacionalización?

La propaganda política, comunicacional, y el despliegue de las fuerzas armadas dieron al proceso de nacionalización un tinte hegemónico que además de la alta rentabilidad política y el repunte de la popularidad gubernamental, en el mediano plazo se prevé un alto costo económico para el país en términos de inversión, producción y recursos. Todavía permanecen latentes los problemas de la inseguridad jurídica, la falta de respeto a los derechos de propiedad, lo cuál, se traduce en un incremento en la incertidumbre y la desconfianza. Estos efectos sin lugar a duda podrían traducirse en un retroceso en el desarrollo de la institucionalidad del país, afectando el desarrollo y crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

- **Baja inversión y eficiencia: ¿Cuáles son las perspectivas de mediano plazo?**

Para incrementar la producción de gas natural en nuestro país se requiere de inversión. Bolivia utilizando al límite su capacidad productiva produce entre 32 a 35

millones de metros cúbicos de gas natural por día (MMmcd) de los cuales toda esa producción estaría comprometida. Por ejemplo, el compromiso de venta al Brasil es de 30 MMmcd, a la Argentina es de 6.5 MMmcd, a Cuiaba es de 2.5 MMmcd y al mercado interno es de 3.8 MMmcd². Es decir, sí se quiere ampliar la venta de gas natural a cualquier otro país o incrementar el consumo interno es necesario realizar inversiones. Se tiene que tener en cuenta que la capacidad financiera de YPFB es todavía bastante limitada, y además presenta un alto costo de oportunidad y un elevado nivel de riesgo que puede traducirse en un costo significativo para las futuras generaciones.

Por otro lado, existe un gran riesgo de pérdida en la eficiencia del sector, lo cual, se traduciría en menor producción y menores réditos para Bolivia. La experiencia internacional de Ecuador, Colombia y Venezuela presenta panoramas no muy alentadores en términos de eficiencia productiva. Por ejemplo, se tiene el caso de Venezuela con la empresa estatal PDVSA, que redujo su productividad en los últimos años, así lo sostienen varios informes internacionales³. Análogamente, en el Ecuador la empresa estatal PETROECUADOR, ha estado reduciendo su producción desde 1994. En ese año PETROECUADOR producía más 120 millones de barriles de petróleo, y en el año 2005, su producción disminuyó a un poco más de 75 millones de barriles, lo que sugeriría que esa empresa estatal estaría operando a menos de la mitad de su capacidad operativa⁴, es decir, con una pérdida de recursos. En Colombia, la empresa estatal ECOPETROL también está teniendo serios problemas en la producción del petróleo, además de una caída en sus reservas. Es por eso, que el gobierno de Uribe ha flexibilizado la normativa de hidrocarburos Colombiana para tratar de atraer inversión extranjera en este campo⁵. La evidencia empírica nacional tampoco es muy alentadora en cuanto al manejo y la administración de las empresas estatales. Los ingresos de YPFB generalmente se vieron comprometidos a solventar gastos corrientes de los gobiernos de turno, y por lo tanto, los montos de inversión en

Políticas Públicas para la Libertad

la empresa tendieron a disminuir, y con ello, la capacidad de producción y las reservas.

- **La administración puede quedarse supeditada a los intereses políticos de los gobiernos de turno.**

El gobierno muy alentado por el incremento de los ingresos estatales que le reportaría la nacionalización, ha anunciado varias ventajas económicas para el Estado. Sin embargo, en este punto hay que ser bastante cuidadosos ya que mayor poder económico para el gobierno de turno también podría involucrar una mayor fuente de financiamiento para propósitos políticos e ideológicos de los diferentes gobiernos en desmedro del bienestar social.

Vale la pena recordar que la normativa hidrocarburífera todavía no ha previsto la creación de ningún tipo de fondo de ahorros que le permita al gobierno manejar eficientemente los recursos y también transparentarlos. La experiencia chilena puede ser enriquecedora en esta temática. Por ejemplo, los ingresos que reporta la empresa estatal de cobre (CODELCO) no se transfieren directamente al TGN (para evitar ser malgastados en programas populistas con baja rentabilidad económica y social), sino que se creó un fondo de estabilización para ahorrar divisas en épocas de precios de cobre altos, y utilizar ese ahorro en épocas de crisis económica. Así, el país vecino trata de evitar shocks traumáticos que podrían afectar los equilibrios macroeconómicos, y también, los problemas de la enfermedad holandesa que se presentan cuando en una economía se produce un boom económico en alguno de sus sectores.

- **Botín económico para los gobiernos de turno ¿Mayor corrupción?**

Nuevamente el análisis de las políticas públicas no solamente tiene que enfocarse en los efectos del corto plazo sino también en los efectos del largo plazo. Es así que el planteamiento de nacionalización no prevé

una estructuración de YPF que contemple provisiones para los posibles comportamientos oportunistas de algunos funcionarios públicos a lo largo del tiempo. Esto involucraría analizar los riesgos que tiene una administración estatal, no solamente desde la perspectiva de la actual gestión sino que también desde una perspectiva a largo plazo, la cual pueda prever una reglamentación que evite que gobiernos futuros utilicen los recursos estatales para el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos.

- **El Estado productor corre el riesgo de descuidar la provisión de bienes públicos**

Finalmente, uno de los riesgos más importantes que se tiene que tomar en cuenta cuando el Estado asume el rol productor en una economía es que éste podría descuidar la provisión de bienes públicos. Por ejemplo, el Estado al concentrarse en temas productivos y de coyuntura económica del sector de hidrocarburos podría descuidar la necesidad de progreso en el ámbito institucional, como la construcción de un sistema legal sólido y transparente, la necesidad de combatir la corrupción, y superar los problemas de seguridad ciudadana. Así también, se incrementa la probabilidad de que el Estado descuide las reformas necesarias para mejorar el sistema educativo y de salud en todo el territorio nacional. La intervención gubernamental en la provisión de bienes públicos es importante para una eficiente asignación de los recursos. *En la medida en que se concentren los recursos humanos y financieros del Estado en sectores empresariales, es obvio que no estarán disponibles para los sectores en que el Estado es insustituible, que es en el ámbito social, normativo y redistributivo*⁶. En cambio, la intervención gubernamental en la provisión de bienes privados no necesariamente involucra una asignación eficiente de recursos. Es así que, podría resultar más conveniente para la sociedad en su conjunto, que el gobierno se concentre en desarrollar aquellas actividades en las cuáles tiene ventajas comparativas y coadyuven al incremento de la riqueza del país.

Políticas Públicas para la Libertad

4. Conclusiones

Es necesario que las decisiones de política en el sector de hidrocarburos reconozcan los progresos que se hicieron y la necesidad de buena utilización de los recursos, se identifique las verdaderas fallas en la fiscalización y el control para poder perfeccionarlas y así brindar mayores recursos al estado, como también es necesario que se eviten los errores que se han cometido en las empresas estatales.

Bibliografía

- BP 2005. Statistical Review of World Energy June 2005. www.bp.com/statisticalreview
- Decreto Supremo 28701
- Ministerio de Hidrocarburos 2006. Estadísticas. www.hidrocarburos.gov.bo

¹ Millones de pies cúbicos al día.

² El Diario- 09-05-2006 *Bolivia sin capacidad de ampliar la producción de hidrocarburos*

³ Agencia Internacional de Energía e informes oficiales de la OPEP.

⁴ Picciotto, B. 2006. *What prospects for Andean Countries?* BNParibas, Conjoncture Abril 2006, pp. 12.

⁵ Id. Pp. 14.

⁶ Kast, M. 1980. *Relaciones de la Política Económica con la Administración del Estado de Chile: El Estado Empresario y el Principio de Subsidiariedad*. CEP Chile, Estudios Públicos.