

Evaluación del sector hidrocarburífero boliviano

“Durante casi toda la historia de la humanidad, nuestra prosperidad ha estado estrechamente ligada a nuestra capacidad de extraer recursos de la tierra. Entonces, a medida que nos volvimos más numerosos y prósperos, inevitablemente consumimos más: más minerales, más combustibles fósiles, más tierras para cultivos, más árboles, más agua, etc. Pero ya no más. En los últimos años hemos visto surgir un patrón diferente: el patrón de más de menos”. Andrew McAfee

1. Introducción

Desde su nacionalización en 2006, los hidrocarburos han jugado un rol importante dentro de la planificación económica de las diferentes administraciones. En los hidrocarburos, especialmente en el gas, se ve una fuente permanente de ingresos que permite sostener los continuos y en aumento gastos del sector público.

No obstante, en los últimos años se ha podido observar un declive de los ingresos percibidos por su comercialización, abriendo nuevas y preocupantes preguntas sobre la sostenibilidad de una economía basada principalmente en hidrocarburos.

En las siguientes líneas nos proponemos realizar un análisis del sector en su conjunto, evaluando su desempeño y realizando las recomendaciones correspondientes para mejorar la eficiencia del sector.

2. ¿Maldición geográfica?

En su influyente libro de 1997 *Armas, gérmenes y acero*, el autor estadounidense Jared Diamond presentó el argumento de la fuerte influencia que ejercía la geografía sobre la economía.

A decir de Diamond, lo que permite explicar las diferencias de desarrollo entre las islas en la Polinesia y, por extensión, a las sociedades esparcidas a lo largo y ancho del mundo, son las condiciones geográficas: “En resumen, la Polinesia nos ofrece un ejemplo convincente de la diversificación del funcionamiento de las sociedades humanas con base al ambiente” (1999:66).

Esta tesis ha encontrado sustento en diversas investigaciones. A decir de Gallup, Gaviria y Loria (2003: 7) “La geografía afecta al desarrollo a través de la interacción entre las características físicas del paisaje -como el clima, la topografía y la calidad del suelo- y los patrones de asentamiento de las poblaciones”.

Quizás una de las pruebas más contundentes de tal argumento sea la presentada por Sachs y Warner (1995: 40) quienes llegaron a la conclusión de que existe la posibilidad de que “el efecto total del auge único de los recursos sea elevar el nivel del PIB inicialmente, pero reducir la tasa de crecimiento lo suficiente como para que el nivel del PIB eventualmente caiga por debajo del de una economía que no está en auge”. A través del uso de métodos estadísticos encontraron una correlación negativa entre las exportaciones de recursos naturales como porcentaje del PIB y las tasas de crecimiento que experimenta dicha economía.

Cabe destacar que dicha línea de investigación no ha estado exenta de criticismo, como el desarrollado, por ejemplo, por McCloskey (2010:184), para quien la teoría de los recursos naturales no permite explicar “el gigantesco enriquecimiento de la persona promedio en el mundo moderno”, entre otras limitaciones.

3. Los antecedentes

Tras los conflictos bélicos en el marco de la Guerra del Chaco, el sistema de inspiración liberal que imperaba en Bolivia fue desplazado por uno de cuño militar y tendencias socialistas. La historiografía boliviana ha denominado a este periodo como “socialismo militar”.

Políticas Públicas para la Libertad

Tras los derrocamientos de Salamanca y Tejada Sorzano, David Toro asumiría como presidente el 22 de mayo de 1936. Ya en funciones, y bajo el argumento fiscal de vencimiento de contratos y prácticas que perjudicaron a Bolivia en su contienda contra Paraguay, Toro estatizó la Standard Oil Co. Dicho suceso fue histórico, constituyendo la primera nacionalización tanto en la historia de Bolivia como en la de América del Sur.

Como producto de la nacionalización se fundarían Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). En palabras de Toro: “La tendencia moderna de las naciones va encaminada hacia la socialización de los recursos naturales implantando sistemas de explotación con intervención directa del Estado (...) para precautelar así los intereses fiscales y evitar el control indirecto y dictatorial de poderosas compañías industriales” (Gallego, 1988: 499).

En 1938, ahora bajo el gobierno de Germán Busch, se aprobaría una nueva constitución política, marcada por su “constitucionalismo social”. En dicho texto constitucional se reconocía la “función social del Estado”, a la vez que se establecía la propiedad del Estado de todas las riquezas del reino mineral, tanto del suelo como del subsuelo, esto acorde al Art. 107 del texto constitucional.

Otros hechos históricos que merecen mención son la nacionalización de la Gulf Oil Company el 17 de octubre de 1969, esto durante el gobierno de Alfredo Ovando Candía y con Marcelo Quiroga Santa Cruz como ministro de Minas y Petróleo.

Dicha acción generó malestar en el ámbito internacional, al punto que Bolivia se vería privada del acceso a nuevos créditos y se optaría por la no comercialización del petróleo boliviano. Tras la renuncia de Quiroga Santa Cruz se firmaría un decreto de indemnización el 10 de septiembre de 1970, mismo que ascendía a 100 millones de dólares, si bi-

en dicha suma se reduciría a casi 80 millones por conceptos de impuestos (Guzmán, 1976: 407-413).

El sistema económico sufrió, tras el retorno a la democracia, una transformación paralela. La medida estelar sería el D. S. 21060, publicado en 1985 y concebido como un plan de ajuste estructural que permitió estabilizar las finanzas bolivianas y reducir la galopante inflación que se comía el poder adquisitivo de los consumidores.

Será durante este periodo que se promulgaron tan la “Ley de Capitalización” como una nueva “Ley de Hidrocarburos”. A decir de Almaraz (2001), el “contenido central” de dicha norma consistía en “eliminar la intervención directa del Estado en la industria hidrocarburífera y reservarla en virtual exclusividad a la inversión extranjera”. Por ejemplo, mediante la Ley de Hidrocarburos se establecía que la exploración de campos probados quedaría en manos de la inversión privada.

En la siguiente tabla se presenta la distribución porcentual de las reservas entre las diferentes compañías de la época:

Tabla 1: Distribución de reservas por compañía

	Gas natural (trillones de pies cúbicos)	Gas Natural (Cuota de mercado)	Petróleo (Millones de Barriles)	Petróleo (Cuota de mercado)
Maxus Bolivia Inc.	518	9%	1374857	15%
British Gas	819	15%	1137887	12%
Petrobras	796	15%	988547	11%
Total Fina Elf	767	14%	1047944	11%
Exxon Mobil	353	6%	758591	8%
Panamericana Energy	352	6%	17635	0%
Chaco S. A.	22	4%	418836	5%
ANDINA	1407	26%	2032173	22%
Otras empresas	254	5%	1515161	16%
TOTAL	5486	100%	9291631	100%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Suárez (2009).

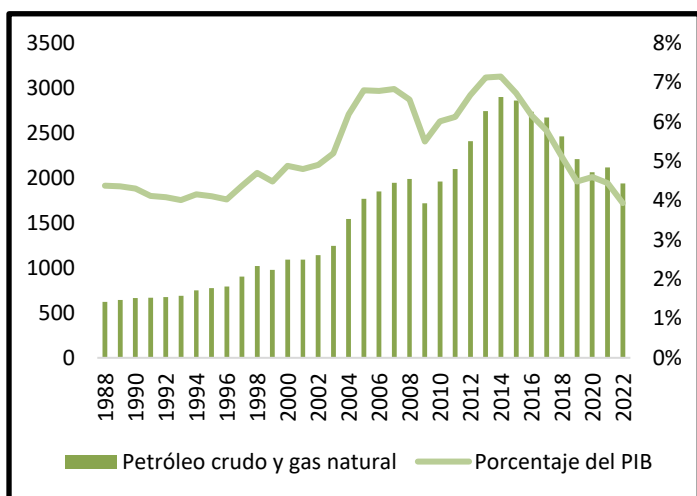
Políticas Públicas para la Libertad

En un claro golpe de timón, el gobierno de Evo Morales procedería a la completa nacionalización de YPF tras una serie de conflictos conocidos como la “guerra del gas”, esto a raíz de la posibilidad de exportar gas natural a Estados Unidos a través de puertos chilenos. La nacionalización se materializaría en mayo del 2006 a través del D. S. 28701 “Héroes del Chaco”, donde se disponía “se nacionalizan los recursos naturales hidrocarburíferos del país. El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos”.

4. El desempeño

Tras este breve repaso a la historia de los hidrocarburos, ¿cuál ha sido el desempeño de los mismos en los últimos años? ¿Cuál ha sido su impacto en la economía boliviana? Lo primero que podemos notar es que los hidrocarburos suponen una parte importante del PIB boliviano, como se puede observar en la siguiente gráfica, donde se pondera el peso del petróleo y el gas natural dentro del PIB:

Gráfico 1: Petróleo crudo y gas natural como parte del PIB, 1988-2022
(en millones de dólares de 1990 y porcentaje)



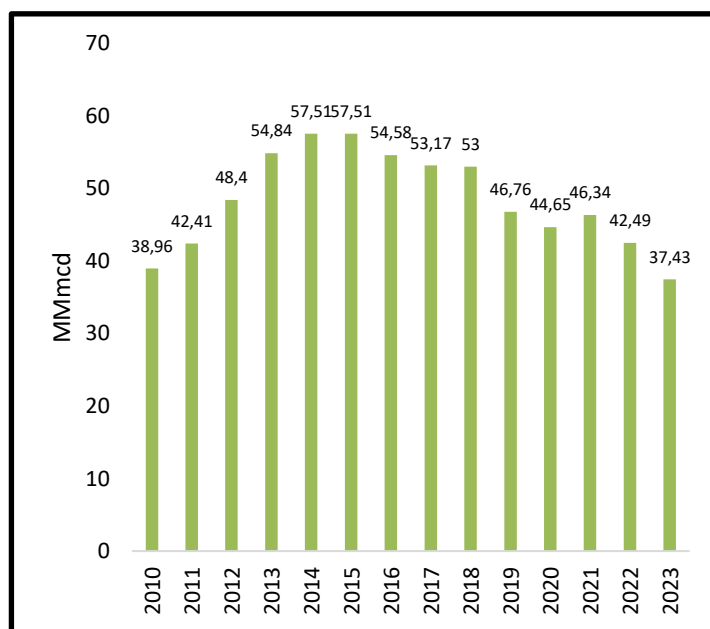
Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE.

Como se puede observar, la producción petrolera ha aumentado de manera sostenida hasta el año 2008, para recuperarse el 2012 tras una caída en la producción entre los años 2009-2011. El ascenso se mantuvo hasta el año 2014, momento a partir del cual se observa una caída en la producción que nos lleva a los niveles de 2010, es decir, un retroceso de una década.

Si observamos la producción de gas natural bruta, podremos observar una caída del 35% desde el año 2015. En otras palabras, como se puede observar en el siguiente gráfico, en los últimos años la producción de gas natural se ha desplomado en más de un tercio.

Gráfico 2: Producción de gas natural en Bolivia, 2010-2023

(en millones de metros cúbicos por día)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Fundación Milenio (2023a).

¿Qué explica esta caída de la producción hidrocarburífera? Una de las principales explicaciones tiene que ver con la inversión destinada a exploración, misma que ha disminuido en los últimos años y a la limitación en materia de nuevos pozos descubiertos y explotados. Según datos de la Fundación Milenio (2023b), se ha experimentado una caída de la inversión de 1.500 millones de dólares en 2014 a cerca de 250 millones en 2022, lo que supone una caída del 83%.

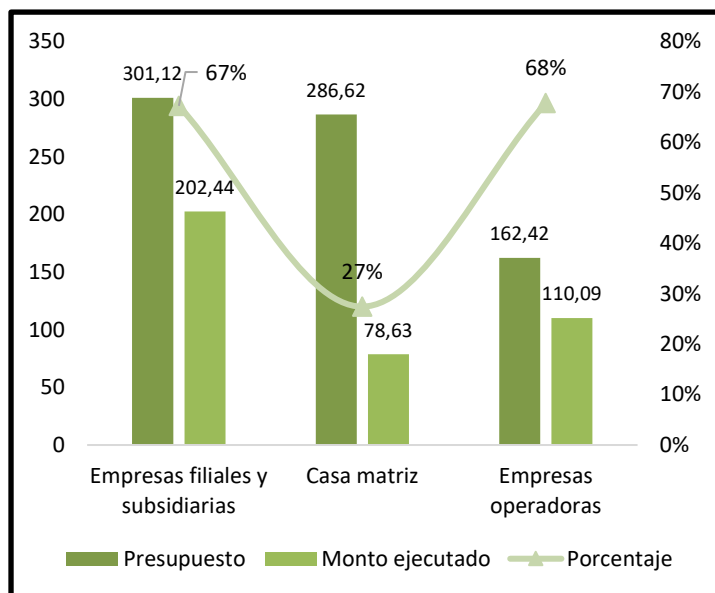
Políticas Públicas para la Libertad

Acorde a Medinaceli (2021: 192), la mayor parte de la inversión se destinó a la “sobreeplotación de los campos descubiertos en el pasado, para así incrementar la recaudación por regalías e impuestos, descuidando una reposición de reservas que hubiera permitido, a Bolivia, enfrentar en mejor posición los desafíos de la década de los veinte”.

Otro motivo que puede explicar la caída de la producción en dicho sector es la baja ejecución presupuestaria. En el siguiente gráfico se ilustra la ejecución de los presupuestos asignados a cada una de las filiales, casas matrices y empresas operadoras durante el periodo 2021:

Gráfico 3: Ejecución presupuestaria del sector hidrocarburos, 2021

(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hidrocarburos y Desarrollo.

Como se puede observar, los niveles de ejecución de la inversión no superan el 70%, lo que ciertamente afecta los niveles de desempeño de las diferentes instituciones responsables de la producción hidrocarburífera.

5. Desequilibrios del sector

Luego de haber observado la caída en la oferta hidrocarburífera cabe preguntarse por la otra cara de la moneda, a saber, la demanda.

Es importante que podamos dividir la demanda en interna y externa, de suerte que se pueda analizar con mayor detalle sus comportamientos y tendencias. En el siguiente gráfico se ilustra la situación de la demanda de gas natural boliviano.

Gráfico 4: Demanda interna y externa de gas natural, 2018-2022

(en millones de metros cúbicos por día)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Milenio (2023a).

En los últimos años se ha observado un crecimiento del consumo interno de gas, esto a la vez que disminuyen las exportaciones a los principales mercados del país, Argentina y Brasil.

Según datos de Medinaceli (2021: 195), la producción nacional es suficiente para abastecer el mercado interno, si bien “las posibilidades de exportar este producto cada vez serán menores”.

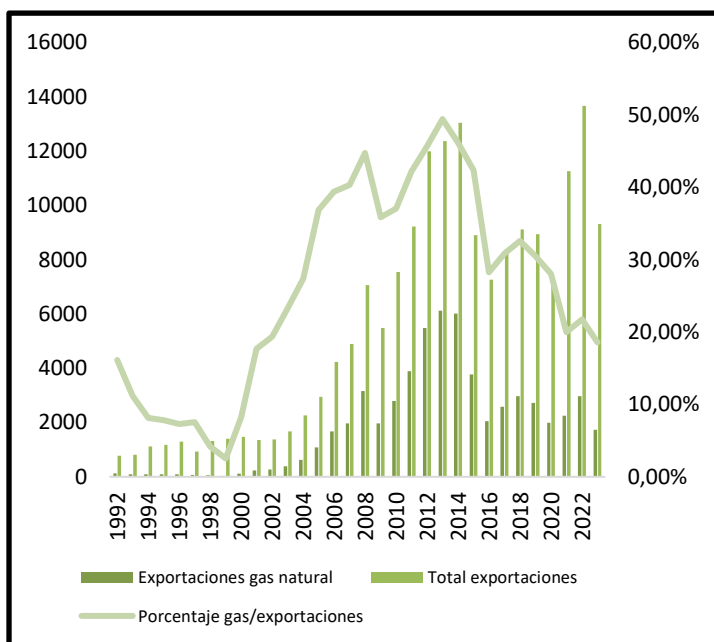
Complementando lo anterior, podemos observar que Bolivia empezaba la década de los años noventa con exportaciones de gas natural por 124,7 millones de dólares, que con exportaciones totales por 773,8 millones, nos dejaba con un 16,1% de peso del gas sobre las exportaciones. El pico se alcanzó en el año 2013, coincidiendo con el *boom* de los *commodities*, donde los más de 6 mil millones de dólares en concepto de exportaciones de gas, sobre un total de 12 mil millones dólares exportados, nos dejaban con el gas ocupando cerca del 50% de las exportaciones.

Políticas Públicas para la Libertad

Sin embargo, para 2022, según datos preliminares, las exportaciones cayeron a poco más de 2 mil millones y suponen menos del 22% de las exportaciones totales. La cantidad de gas natural exportado ha caído aproximadamente un 50% desde 2013, como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 5: Evolución de las exportaciones de gas natural y exportaciones totales

(en millones de dólares y porcentaje)



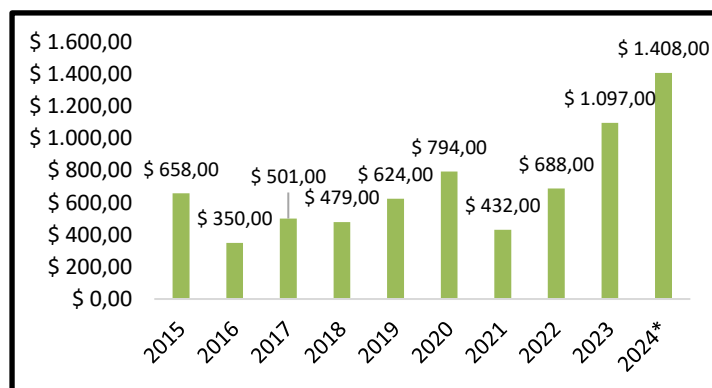
Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE.

La caída de las exportaciones de gas natural, tanto en términos relativos como en términos absolutos, ponen en evidencia los desequilibrios que enfrenta el sector y que suponen menos ingresos (léase divisas) por dichas operaciones, algo que puede levantar alarmas si recordamos que parte de esas divisas, en su mayoría dólares, se estarían empleando en el mantenimiento del subsidio a los hidrocarburos.

Debemos recordar que, en los últimos años, la subvención a los hidrocarburos ha aumentado de forma considerable, pasando de 350 millones de dólares en 2016 a más de 1.400 millones proyectados para 2024. En la siguiente gráfica se observa la evolución de los subsidios a los hidrocarburos:

Gráfico 6: Evolución de las subvenciones a los hidrocarburos, 2015-2024

(en millones de dólares)



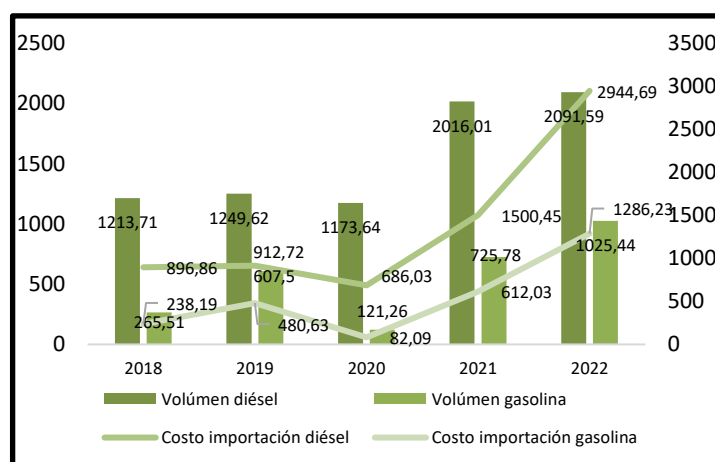
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Pública.

Ambas situaciones, la reducción de la oferta y el aumento de la demanda, tomadas en su conjunto, dan lugar a otra situación de desequilibrio, a saber, la creciente importación de hidrocarburos.

Desde el año 2018 se puede observar un aumento sustancial del volumen importado tanto de diésel como de gasolina. De hecho, se observó un aumento del 96% del valor de las importaciones, que ascendían a 2.092 millones de dólares para 2022, con respecto a los 1.500 millones del año 2021:

Gráfico 7: Importaciones de diésel y gasolina

(en millones de kilogramos y millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Fundación Milenio (2023a).

Políticas Públicas para la Libertad

6. Conclusión

Desde sus inicios, la economía boliviana ha dependido de sus ingresos por materias primas, ya sea por medio de la minería hasta mediados del siglo XX o a través de los hidrocarburos, caso contemporáneo. Esta especie de obsesión por las materias primas impedía que los diferentes recursos, sumados a un elevado grado de intervencionismo, impidieron que la industria boliviana pudiera desarrollarse y diversificarse.

Tras momentos de auge y desaceleración, el sector hidrocarburífero experimenta una desaceleración durante la última década, pudiendo observarse una caída tanto en los niveles de inversión como de ejecución presupuestaria. La sobreexplotación de los pozos ya descubiertos y la falta de recursos destinados a descubrir nuevos ha conducido a recortes en la oferta que, sumados a los incentivos a la demanda, como los subsidios al diésel y la gasolina, han generado las condiciones para un desequilibrio macroeconómico que ya ha dado lugar a desabastecimiento y largas filas, algo confirmado por el transporte internacional (Fides, 2023).

Estos desequilibrios han puesto en tela de juicio tanto el subsidio a los hidrocarburos como el propio abastecimiento del mercado interno. Urge tomar medidas que supongan un cambio de enfoque para oxigenar al sector hidrocarburífero.

7. Recomendaciones

Puesto que el modelo extractivista, aplicado durante la última década y media, no ha sabido mostrar resultados satisfactorios, el desarrollar un sistema de administración alternativo de los hidrocarburos se constituye en una oportunidad para la economía boliviana. A partir de lo anterior, se esbozan las siguientes recomendaciones:

Dedicar una mayor cantidad de recursos a la exploración de pozos: En los últimos años la exploración de nuevos pozos ha sido la debilidad del sector, pro-

picando que se dé una situación de agotamiento de los pozos activos. Esta situación demuestra la necesidad de aumentar la inversión en exploración, algo que puede no ser factible contando únicamente con los recursos que dispone YPF, lo que abre la posibilidad a la inversión extranjera.

De esta manera, se evitaría la sobreexplotación de los pozos ya existentes, permitiendo aumentar la oferta de hidrocarburos.

Incentivar la inversión privada:

Especialmente para la conducción de proyectos de búsqueda y exploración de posibles reservas. El modelo de la anterior ley de hidrocarburos, donde dichas exploraciones se ejecutaban mediante operaciones de riesgo compartido o *joint venture*, pueden servir como modelos de guía.

Naturalmente, aquello requiere que se garantice tanto la seguridad jurídica para dichas inversiones, léase asegurar que sus bienes e inversiones no serán capturadas por el Estado a través de nacionalizaciones forzadas.

Realizar una transición hacia nuevas formas de energía:

En un mundo que constantemente busca migrar de fuente de energía no renovables a renovables, es importante no desatender la posibilidad de desarrollar iniciativas que apunten en dicha dirección.

Por ejemplo, la energía nuclear puede ser una alternativa para la generación de energía eléctrica, algo que volvería a la economía boliviana menos dependientes del gas y/o el diésel.

8. Bibliografía

Almaraz, A. (2001) *El esquema jurídico de la privatización de los hidrocarburos en Bolivia*. Temas Sociales, Vol. XXII, recuperado de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152001000100005.

Diamond, J. (1999) *Guns, germs, and steel: The fates of human societies*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Fides (2023) *Transporte Internacional confirma desabastecimiento de diésel y dice que YPF “miente”*, recuperado de:

Políticas Públicas para la Libertad

<https://www.noticiasfides.com/economia/tranporte-internacional-confirma-desabastecimiento-de-diesel-y-dice-que-y-pfb-miente>.

Fundación Milenio (2023a) *Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia*, recuperado de: <https://fundacion-milenio.org/informe-de-milenio-sobre-la-economia-de-bolivia-2023-no-45/#>.

Fundación Milenio (2023b) *Inversión en hidrocarburos bajó 83% en 8 años y tuvo resultados modestos*, recuperado de: <https://fundacion-milenio.org/los-tiempos-milenio-inversion-en-hidrocarburos-bajo-83-en-8-anos-y-tuvo-resultados-modestos/>.

Guzmán, A. (1976) *Historia de Bolivia*. La Paz: Los amigos del libro.

McCloskey, D. (2010) *Bourgeois Dignity: Why Economics Can't Explain the Modern World*. Chicago: Chicago University Press.

Medinaceli, M. (2021) *Breve análisis y prospectiva de la industria del gas natural boliviano: 1980-2021*. LAJED n° 36, págs. 169-226.

Sachs, J. & Warner, A. (1995) *Natural resource abundance and economic growth*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5398.

Suárez, R. V. (2009) *La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma*. Latinoamérica, Vol. XLIX, recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742009000200002.