



*Ciencia y Energía*

Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas

# Aproximaciones a la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia



## ***Aproximaciones a la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia***

**Por Federico Bernal**

**Buenos Aires, Julio de 2006**

### **Introducción**

**E**l gas natural se ha convertido en un recurso estratégico que explica el 23% de las necesidades energéticas mundiales. Especialistas del pasado XVIII World Petroleum Congress, estimaron para los próximos años un 50% de aumento en la demanda de energía con un incremento del 70% sólo para el gas natural. Ninguna novedad desde que su consumo mundial creció alrededor de un 75% durante el último cuarto de siglo.

Las mayores reservas de este recurso se concentran en países miembros de la OPEP (49,1%). Entre los cinco mayores reservorios mundiales, se destacan: Rusia (26,7%), Irán (15,3%), Qatar (14,4%), Arabia Saudita (3,8%) y Emiratos Árabes Unidos (3,4%). Por su parte, América Latina sólo cuenta con el 4% de las reservas mundiales.<sup>1</sup>

En Sudamérica los países con las mayores reservas son dos: Venezuela, con el 2,3% de las reservas mundiales, seguida por Bolivia, con apenas el 0,4%. Más detalladamente, las últimas disponen de 48,7 trillones de pies cúbicos (TCF); de ese volumen 26,74 TCF son probados y 22,02 son probables (certificación al 31 de diciembre del 2004). De las probadas, 8 TCF están comprometidos con Brasil y otros 8 TCF sumará el contrato que se firme con la Argentina. Los restantes 10 TCF deberán ser empleados en la industrialización y en las negociaciones del "gas por mar" con Chile.<sup>2</sup>

Llegado a este punto, podríamos reflexionar lo siguiente: si bien Bolivia cuenta con una apreciable capacidad gasífera, no es la potencia que se solía creer. Entonces, ¿por qué los recursos hidrocarburíferos en ese país son motivo de tan elevada conflictividad social? ¿Por qué en su campaña presidencial Evo Morales utiliza al gas natural como factor de aglutinación política y unidad social? ¿Por qué la nacionalización? Sencillo. El neoliberalismo instaurado a partir de 1985 se dedicó a enajenar los beneficios económicos derivados de los hidrocarburos, imposibilitando su uso como base de reindustrialización y desarrollo bolivianos.

Permitió, asimismo, la proliferación de innumerables negocios espurios, protegidos por un manto de absoluta ilegitimidad jurídica e inconstitucionalidad, olvidando que el verdadero dueño de esos recursos, es justamente quien quedaba excluido del banquete: 9 millones de bolivianos. La reacción lógica y justa -además de proclamada y anticipada- fue la recuperación de la renta petrolera. En pocas palabras: la nacionalización de los hidrocarburos.

En efecto, el 97% de la población carece de acceso al gas natural por redes. Para calefaccionarse y cocinar, el 60% de ese porcentaje emplea gas licuado de petróleo

---

<sup>1</sup> véase De Dicco, Ricardo y José Francisco Freda (2006). *Diagnósticos y perspectivas del Abastecimiento Mundial y Nacional de Hidrocarburos – IDICSO, Abril de 2006*. AREP027, Material del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador. Buenos Aires.

<sup>2</sup> Ibidem.

(GLP) envasado en garrafas y el 40% restante quema plásticos, leña, residuos orgánicos e inorgánicos. Si discriminamos entre zonas urbanas y rurales, éstas últimas utilizan leña como principal energético en un 75% de los hogares revelados (Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia e IDICSO-USAL de Argentina). Para variar, el gas licuado de petróleo (GLP) envasado en garrafas era comercializado por las petroleras a precios internacionales: 35 dólares por barril en 2003. Como se advierte, un absurdo aplicado sin pausa desde aproximadamente dos décadas y que rinde culto al aforismo del ex presidente Carlos Blanco Galindo (1930): *"somos un país pobre, debemos vivir pobremente"*.

### **¿Bolivia, país pobre?**

Las estadísticas e informes del PNUD y el Banco Mundial -entre muchos otros- que señalan a Bolivia como el país más pobre de Sudamérica, afianzan dicha máxima y le otorgan carácter de sentencia eterna e irreversible. Pues bien, Bolivia no es un país pobre sino que ha sido empobrecido. Desde un estricto punto de vista economicista, se estima que el valor de sus reservas gasíferas y petroleras superan los 150 mil millones de dólares. Cuenta además con una de las mayores reservas minerales de estaño, hierro y magnesio. Por ejemplo, la mina de Huanuni (Oruro) es una de las principales reservas mundiales de estaño calculadas en 6 millones de toneladas (Universidad Técnica de Oruro (UTO) - Comibol).

Con la cotización del mineral a 9.542,5 dólares/tonelada, el valor de las mismas equivale a 57.255 millones de dólares. Ahora bien, si el gobierno de Evo Morales profundiza su decisión de industrializar los sectores mineros y energéticos, transformando la paupérrima matriz energética interna en una técnica e industrialmente avanzada (plantas de Petroquímica, de GLP, GTL, termoeléctricas, entre otras iniciativas), entonces las cifras anteriores tranquilamente se duplicarán o triplicarán.

Consecuentemente, Bolivia no es un país pobre sino todo lo contrario. Es un país rico vendido al exterior como tal, aunque propuesto internamente (y gobernado) como pobre. Rico hacia fuera y pobre hacia adentro, la clave del éxito radicarán en invertir dichas riquezas en el desarrollo socioeconómico endógeno; esto es, sentirse ricos para enriquecer a la nación.

Y fue el proceso iniciado en 1985 el que empobreció a Bolivia a niveles incalculables. Destruyó y privatizó las empresas públicas bolivianas, transfiriendo al sector privado la gestión de las áreas de servicios públicos. Un proceso que alcanzó su cenit entre 1993 y 1997, a través de la Ley N° 1544 de Capitalización (que afectó a las seis principales empresas estatales bolivianas) y la Ley N° 1689 de Hidrocarburos. Igual suerte corrió casi simultáneamente la Argentina, con las leyes nacionales 23.696 y 23.697 (de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, respectivamente, ambas del año 1989). En ambos países, la industria minera e hidrocarburífera resultarían las presas más codiciadas como los más notables ejemplos planetarios de reestructuración. Estaba en juego el control de la renta petrolera y minera.

### **La renta enajenada**

El flamante embajador boliviano en la Argentina, Dr. Roger Ortiz Mercado, publicó en 2005 el artículo titulado *"Renta petrolera y seguridad jurídica"*, donde expresaba que *"el tema central es no permitir que la renta petrolera esté en manos del Estado"*

*Nacional, y constituye un acto de bloqueo - económico, social, cultural y tecnológico-dado que inviabiliza el desarrollo nacional".* La nacionalización de los hidrocarburos decretada por la gestión del presidente Morales se propone corregir dicha aberración.

Veamos algunos ejemplos. La explotación de las minas de plomo, plata y zinc en San Bartolomé y San Cristóbal, en el departamento de Potosí, producirán en la próxima década un rédito de U\$S 10 mil millones, con una inversión total de apenas 570 millones. Como consecuencia de la privatización de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) y la reestructuración del Código de Minería promovidos durante la década del 90, el proyecto le dejará al Estado Boliviano sólo 20 millones, es decir, un 0,2% de las utilidades.

En relación al gas natural, los dos megacampos con los que cuenta el país producen alrededor de 940 millones de dólares anuales. De 1996 a 2005, las compañías que explotaban estos yacimientos retuvieron el 82% (771 millones) y el Estado apenas 18% (169 millones). Iguales cifras se replican para los restantes campos, que totalizan el 95% de las reservas certificadas. No obstante, las inversiones realizadas por las petroleras no superaron los 100 millones anuales (derrumbándose a 10 millones o inversiones nulas, según los años). Para el Banco Mundial, a pesar de las nuevas condiciones favorables implantadas por el neoliberalismo, entre 1991 y 2000 los volúmenes de las nuevas inversiones fueron prácticamente similares a las existentes.

La renta petrolera, parte sustancial del PBI, del presupuesto nacional y del ingreso de divisas le dejó a Bolivia entre 1998 y 2002 unos 1.410 millones de dólares. En contraste, las compañías transnacionales cosecharon como mínimo 6.423 millones, el 82% de la renta total.

### **Del populismo al mercadismo hidrocarburífero**

Según el diccionario de la Real Academia, populismo significa: *"perteneciente o relativo al pueblo"*, simple y justa definición que ha perecido a la impuesta por los expertos de la PNUD y a la encumbrada de Gino Germani, como un *"modo de dominación autoritario bajo un liderazgo carismático asociado a las clases populares"*. Si analizamos América latina desde sí misma, veremos la acuciante necesidad de dar vida a un nuevo término, inédito aún por la Real Academia y omitido por sociólogos europeizados o norteamericanizados, nativos o extranjeros. Esa novel expresión la denominaremos "mercadismo", y que para sintetizar su descripción, bien podríamos parafrasear al "populismo" de Germani. Así, mercadismo atañe a todo *"modo de dominación autoritaria y antijurídica bajo un liderazgo carismático asociado a los mercados"*.

En Bolivia -como en la Argentina-, la planificación, gestión y control del modelo energético, como sus excedentes diferenciales, se trasladaron de manos estatales a privadas, en su inmensa mayoría extranjeras.

El sistema político, económico y jurídico que permitió semejante transferencia no fue otro que el mercadismo en el poder. Para ello, las fuerzas dominantes se valieron, en primer lugar, de una masiva campaña de desprestigio hacia lo estatal acompañado de un sabotaje permanente a las empresas estratégicas del sector. Debían dar pérdidas para justificar el latrocinio. Yacimientos Petrolíferos Bolivianos (YPFB) aportaba antes de 1993 entre un 50 a un 60% de lo recaudado al Tesoro General Nacional (TGN). A partir de entonces comienza a ser deficitaria y a aportar entre un 30 a un 15% al TGN. Luego

con la privatización, las compañías extranjeras se transformaron en las principales contribuyentes. Repsol, una de las primeras en activos, aportó en 2002 un 0,14% al TGN.

Pero como el mercadismo no sobrevive sin inconstitucionalidad ni inseguridad jurídica popular -puesto que se enriquece en base al sometimiento de los intereses nacionales-, debió generar un ambiente de "seguridad jurídica" hacia los inversores extranjeros. El primer paso fue beneficiar a los recién llegados con las instalaciones y los yacimientos en producción de las empresas petroleras estatales. En el caso de Bolivia, la mayor parte de la producción de gas natural (75%) provenía de los yacimientos de YPFB en el Departamento de Santa Cruz. En la Argentina, un 95% de las concesiones transferidas al capital privado y en actual producción fueron descubiertos y promovidos por YPF estatal.

En segundo lugar, el mercadismo boliviano violó sistemáticamente las leyes nacionales de hidrocarburos y la Constitución vigentes. El Estado de Derecho, determina que el proceso administrativo necesita de una ley, pero esa ley debe sujetarse a lo contenido por la Constitución para otorgar "seguridad jurídica". Las compañías que hoy lamentan el fin de la "seguridad jurídica", invirtieron fundamentándose en la Ley de Hidrocarburos 1.689 impulsada por Sánchez de Lozada (SL) que reconocía a los concesionarios el derecho a la libre comercialización interna y externa de los hidrocarburos, otorgándoles la propiedad del concesionario sobre los hidrocarburos extraídos en boca de pozo. Dicha ley contraviene la Constitución Política del Estado (art. 139), según la cual el Estado es el propietario directo, inalienable e imprescriptible de los recursos del subsuelo, especificando además que ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos.

Efectivamente, tal como fuera oportunamente denunciado por el actual ministro de hidrocarburos Dr. Andrés Soliz Rada, el mercadismo permitió que empresas como Repsol y Total cometieran el delito de defraudación al inscribir como propios los depósitos del subsuelo y las reservas de hidrocarburos del país en la Bolsa de Valores de Nueva York. Dicho acto, además de considerarse un delito federal en Estados Unidos, viola lo establecido en la Constitución boliviana. Asimismo, constituyó otro ilícito lo sucedido con el mayor pozo gasífero de Bolivia, San Alberto, descubierto y entregado a la producción por Jaime Paz Zamora (1989-2003) que rendía un 50% de regalías. Por orden presidencial de SL, fue declarado "nuevo" para que la imposición tributaria baje a 18%. Igual sucedió con el megacampo "Margarita", que luego de su reclasificación (1996), pasaría a tributar sólo el 6 % al TGN, en lugar del 38 % vigente en la Ley de 1990.

Fue además el ex presidente mercadista quien entregó a "título gratuito" el 50 por ciento de las acciones de concesiones con reservas certificadas a Repsol, Petrobras, Amoco y Pan American. Del mismo modo, fue durante su gestión que se adjudicó a Transredes - empresa integrada por la sociedad Enron-Shell, las dos compañías con los mayores escándalos de corrupción y falsificación de activos del sector energético mundial-, el manejo de casi todos los oleoductos, gasoductos y poliductos del país.

### **Mercadismo y empobrecimiento**

El referido modelo energético de mercado, tiene la particularidad de actuar simbióticamente con un modelo interno de empobrecimiento socioeconómico. De esta manera, surte efecto la típica y poco estudiada "retroalimentación mercadista": objetivo

exportador de la política energética con destrucción del mercado interno (demanda negativa) y desmantelamiento del sector industrial. El resultado en Bolivia: endeudamiento externo equivalente al 56% del PBI y mayor en un 6% al de 1996; 67,3% de la población por debajo de la línea de la pobreza, alcanzando un 80% en áreas rurales y un 60% en centros urbanos (INE, Bolivia - 2003-2005).

El empobrecimiento del mercado interno es piedra angular del mercadismo. El ex presidente Mesa lo sabía muy bien. En 2004 afirmó que Bolivia tenía una reserva de gas calculada en 55 trillones de pies cúbicos (TPC) -ahora reducida a 48-, y como utilizaba internamente sólo 2 TPC, entonces no quedaba otra salida que exportar. Y fue con este objetivo -el más rentable para los inversionistas- que se destinaron las operaciones de las transnacionales, por lo menos desde 1997 a la fecha. El mercado interno, por ser poco rentable, fue desechado casi por completo. Por ejemplo, en febrero de 2005, el volumen destinado al consumo interno constituyó un 15.27% respecto del exportado. Valores que no han variado mucho, dado que actualmente Bolivia produce diariamente alrededor de 35 millones de metros cúbicos de gas, de los cuales exporta a Brasil y Argentina cerca de un 90%.

### **Inversiones extranjeras y populismo**

Si desde 1996 a 2005 las inversiones extranjeras en Bolivia totalizaron unos 3.500 millones de dólares, con el populista e ignoto Evo Morales se cuecen cinco nuevas alianzas estratégicas mixtas por un valor superior a los 6.320 millones de dólares (compañías bolivianas GTL- Bolivia y Petroleum Synergy, World Business (WB), Franklin Oil and Gas, Shaw Group y Predatos Technologies). Solamente WB planea invertir 5.000 millones de dólares en la industrialización del gas y transporte del excedente a EE.UU. a través de un proyecto LNG.

Pero además, el populismo, al nacionalizar el control, la gestión y planificación de la política energética, genera el ámbito apropiado para la negociación y la firma de convenios interestatales, convocando la presencia de empresas nacionales de energía. Un dato nada menor puesto que, por ejemplo, los dueños de las actuales reservas de gas natural a nivel mundial son las compañías públicas con un 64% (las privadas un 36%). A diferencia de los objetivos perseguidos por las compañías privadas, las empresas estatales se guían por intereses nacionales (y no empresariales), planificando en el largo plazo, consolidando las relaciones bilaterales y contribuyendo al equilibrio entre los países vecinos.

Al respecto, tenemos el caso de la venezolana PDVSA, que planea una inversión de US\$1.500 millones en exploración, producción, industrialización y comercialización. PDVSA será además la encargada de certificar las reservas de gas natural de Bolivia, sobredimensionadas por la anterior consultora. En igual sentido, Bolivia y Paraguay impulsarán un ambicioso proyecto de integración energética binacional, con un gasoducto y plantas industriales derivadas que requerirían inversiones superiores a los 2.000 millones de dólares. Por último, las negociaciones con la Argentina y Brasil por el precio del gas y los nuevos volúmenes de abastecimiento, que a pesar de la complejidad, llegarán a buen puerto y harán más equitativa -y por ende confiable- la provisión del energético.

Finalmente, YPF y la empresa estatal rusa Gazprom planean armar una sociedad conjunta, con una inversión superior a los 3.000 millones de dólares. El objetivo de la alianza radicará en la búsqueda de nuevos campos para viabilizar la exportación de

LNG (gas natural licuado) a México o a Estados Unidos y la construcción de gasoductos hacia Paraguay y Uruguay.

### **Las ricas lecciones de los más "pobres"**

Un 92% del pueblo boliviano apoyó la nacionalización. En Mayo de 2006, el ya vapuleado mercadismo sucumbió al populismo. De ahora en adelante, YPFB controlará cerca del 15% de las reservas de gas del país y se convertirá en la tercera petrolera local, por detrás Repsol-YPF y Petrobras. La política hidrocarburífera será dictaminada por el Estado quien gestionará toda la cadena, es decir, la extracción, el transporte, la refinación de petróleo, el fraccionamiento de gas, la comercialización interna y externa. Será YPFB quien obtenga directamente la renta petrolera calculada en 600 a 800 millones de dólares anuales.

A modo de breve conclusión, la lección que el actual proceso boliviano brinda al civilizado occidente es la siguiente:

- 1) En tiempos de mercadismo, las altas tasas de ganancia privadas son inviables en el tiempo (10 a 15 años como máximo), con elevadísimas posibilidades de perder tanto lo invertido como lo embolsado, puesto que todo período mercadista finaliza con su antítesis: un proceso populista o neopopulista.
- 2) Las compañías privadas en tiempos de populismo obtendrán menores tasas de retorno que durante el mercadismo, aunque compensadas por su extensión en el mediano o largo plazo. Asimismo, si el populismo es destituido, el mercadismo será incapaz de expropiar o nacionalizar, es decir, no existirá la incertidumbre a futuro de malograr la inversión original ni dañar sus activos.
- 3) Desde un enfoque jurídico y legal, el populismo a través del Estado y sus empresas, gestionará, controlará y regulará las inversiones extranjeras, y lo hará acorde a las leyes y la Constitución Nacional. Contrariamente, el mercadismo se fundamenta en la violación sistemática a los marcos regulatorios, leyes y constituciones locales, debiendo consecuentemente, erigir una pirámide jurídica y legislativa antagónica a los intereses populares y nacionales.
- 4) El populismo, al contar con el beneplácito de las clases más postergadas, resulta más seguro en términos de conflictividad social que el mercadismo, donde la conflictividad prolifera exponencialmente.

Señores accionistas y empresarios, en América Latina es más seguro y lícito invertir durante gestiones nacionalistas.

***Federico Bernal. Buenos Aires, Julio de 2006.***

## NOTAS SOBRE EL AUTOR

### Federico Bernal

- ❑ Bioquímico y biotecnólogo de la Universidad de Buenos Aires.
- ❑ Ex becario de investigación del INTA, INAL e INAME.
- ❑ Director de Planeamiento y Gestión de la Sociedad Iberoamericana de Información Científica (SIIC).
- ❑ Colaborador externo del equipo de investigación del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del IDICSO-USAL.
- ❑ Autor del libro *"Petróleo, Estado y Soberanía: hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos"*, publicado por Editorial Biblos, Buenos Aires, Mayo de 2005.
- ❑ Conductor del programa de TV por cable *"Conciencia y Energía"*, Canal Metro.

Correo electrónico para realizar consultas sobre este material:  
[petroleo\\_bernal05@yahoo.com.ar](mailto:petroleo_bernal05@yahoo.com.ar)