

17 de junio de 2016

N° 320

Diez años de la nacionalización

El Decreto 28701 de 1 de mayo de 2006 (de “Nacionalización de los Hidrocarburos”) es sin duda la medida más emblemática del gobierno del MAS, pero también una de las más polémicas por su orientación, alcances y resultados. Desde la perspectiva gubernamental, dicho decreto inaugura una etapa de recuperación de los recursos naturales. Sin embargo, el relato oficial pasa por alto la importancia de la Ley de Hidrocarburos (Ley 3058 de 18/05/2005), sancionada un año antes a la aprobación del decreto nacionalizador, para muchos de los cambios introducidos en la política hidrocarburífera de los años noventa.

De hecho, cinco de los nueve artículos del DS 28701, ya se hallaban contenidos en la Ley 3058. Dos de ellos reiteran la obligación de los operadores privados de entregar su producción a YPFB y la migración de los contratos a nuevas modalidades contractuales. Tres artículos pueden considerarse como reglamentarios de la ley, en cuanto a la ejecución de auditorías a las empresas petroleras, y a la transferencia de acciones de las empresas capitalizadas en fideicomiso en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), a favor de YPFB.

En rigor, solo dos de los artículos del decreto de 2006 marcan diferencias respecto del contenido de la Ley 3058, y tienen que ver, por un lado, con la creación de un nuevo impuesto transitorio por 180 días, del 32 por ciento del valor de la producción a favor de YPFB; y por otro, con la nacionalización del 50 por ciento más uno de las acciones de las empresas capitalizadas y privatizadas por los gobiernos anteriores. El régimen fiscal de distribución de la renta petrolera no fue tocado por el DS 28701, puesto que se mantuvo el IDH ya establecido en la Ley de 2005.

El signo estatista de la nueva política

También son propias del decreto de Evo Morales las funciones asignadas a YPFB para ejercer control y dirección de todas las actividades petroleras, operar los campos de las compañías que no aceptaran las condiciones del DS, nombrar directores y síndicos de las empresas capitalizadas y privatizadas, firmar nuevos contratos de sociedad y administración con las empresas citadas, determinar la participación de las petroleras en los nuevos contratos a firmarse. Por lo demás, YPFB se capitalizó con la propiedad de las acciones del FCC y pasó a ser el beneficiario directo del impuesto transitorio del 32 por ciento.

Más adelante YPFB asumiría, de facto, el papel de regulador, subordinando a su propia autoridad a la ANH

(Autoridad Nacional de Hidrocarburos). Aún más, YPFB acabaría también asumiendo la ejecución de todos los proyectos de industrialización, puesto que la empresa creada para ese fin (EBIH), incluso con rango constitucional, apenas si tiene un rol nominativo.

Así pues, un estatismo secante se ha consolidado a partir del año 2007, con la reserva para YPFB de todas las áreas de interés petrolero, y de modo que es la estatal petrolera quien otorga tales áreas a los operadores, cumplidos una serie de requisitos y firmados y aprobados los contratos en la vía legislativa. Muchos de esos requisitos serían constitucionalizados con la nueva Constitución de 2009; entre ellos, la obligación de los operadores de reinvertir sus utilidades en el país, y de limitar su participación accionaria a un porcentaje menor o igual al 49% en las sociedades con YPFB; la consagración de los “contratos de servicios” como la única modalidad contractual; y también el no reconocimiento de jurisdicciones ni tribunales extranjeros para la resolución de controversias.

El avance estatal sobre todas las actividades en el sector hidrocarburífero se completaría en los años siguientes con la compra forzada de acciones en las refinerías de Petrobras y en las compañías Chaco (2008) y Air BP (2009).

Más Estado, menos inversión

El resultado de diez años de medidas estatizadoras es un sector altamente concentrado en manos del Estado, con una empresa (YPFB) absolutamente dominante en las operaciones y los proyectos y en las decisiones relativas a inversiones y a toda la política sectorial. En contrapartida, las compañías privadas se han visto relegadas y sus inversiones ahuyentadas. Todo lo cual ha derivado en que el Estado deba asumir todos los riesgos de la industria, especialmente en exploración. Los datos de inversión marcan esta trayectoria (Cuadro 1).

SECTOR	Valor (Millones de dólares)				
	2011	2012	2013	2014	2015
YPFB	240,4	180,2	188,7	227,24	279,7
Privada	110,9	52,3	97,6	198,19	193,1
Participación YPFB (Porcentaje)	68,4	77,5	65,9	53,4	59,2

FUENTE: Boletín estadístico de YPFB.

Entre los años 2011 y 2015, en promedio, YPFB ha participado con el 64 por ciento de las inversiones en exploración, mientras que el aporte de la inversión privada se ha reducido a tan solo el 36 por ciento; un retroceso que

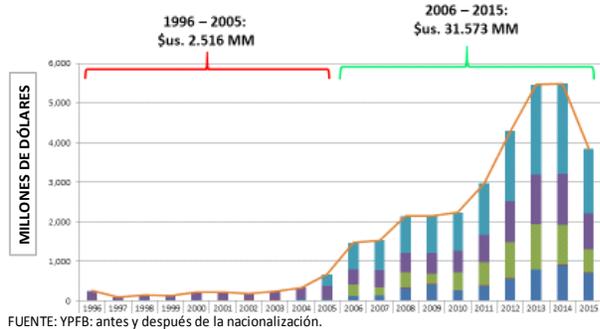
incluso llegó a cifras mínimas (en 2012), no obstante el notable incremento de los precios internacionales. Así y todo, el esfuerzo estatal por suplir las inversiones privadas sería insuficiente para evitar la tendencia declinante de las reservas de gas y líquidos y la falta de descubrimientos de nuevos campos y yacimientos.

En efecto, el fenómeno paradójico de la remodelación de la industria de hidrocarburos en el país, alrededor del rol hegemónico del Estado, es un déficit creciente en inversiones exploratorias, el problema que más agobia hoy en día al sector.

Los mitos de la nacionalización

La propaganda oficial presenta a la nacionalización como el origen del fuerte aumento de la renta petrolera en los años 2006-2015, y cuyo monto acumulado en ese período asciende US\$ 31.573 millones. Sin embargo, ningún ingreso adicional, excepto el impuesto transitorio destinado a YPF, fue creado por el decreto de nacionalización. El IDH, producto de la Ley de Hidrocarburos de 2005, es el mayor componente de la Renta Petrolera (42.7 por ciento), seguido por Regalías y Participaciones que aportan el 24.5 por ciento. La suma de ambos (IDH + Regalías y Participaciones) es el 67.2 por ciento de la renta petrolera. En tanto que la Participación de YPF, originada en el decreto de 2006, llega al 18 por ciento del total de la renta petrolera. Este porcentaje, y no otro, fruto de los nuevos contratos petroleros suscritos a partir de enero de 2007, es el aporte efectivo de la nacionalización a la renta petrolera (Gráfico 1).

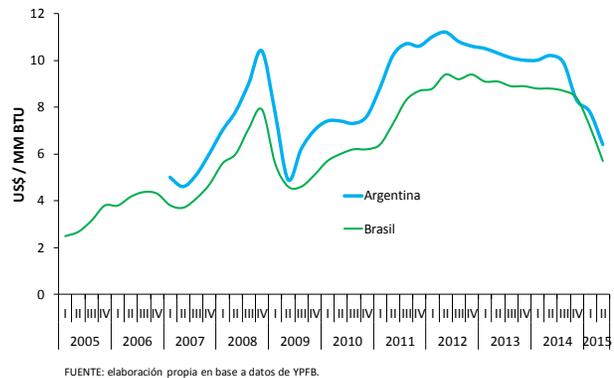
GRÁFICO 1
RENTA PETROLERA
AÑOS 1996 - 2015



Es también frecuente que se atribuya a la nacionalización la bonanza económica de los años anteriores. Sin embargo, la evidencia demuestra que el boom de ingresos de exportación se debió mucho más a la escalada de los precios petroleros en el mercado internacional. En efecto, hasta el año 2005, el precio del WTI (precio de referencia para el precio del gas natural exportado), se mantuvo por debajo de 50 US\$/B. El ascenso de precios llegaría a 147 US\$/B en junio de 2008, para luego mantenerse por encima de los 100 US\$/B hasta el año 2015. Este factor

explica que el precio del gas exportado a Brasil subiera de 1.2 US\$/MMBTU, a mediados de 1999, hasta los 9.4 US\$/MMBTU, en el último trimestre de 2012; y que el gas exportado a la Argentina, escalara de 5 US\$/MMBTU en 2007 (al iniciarse el contrato de exportación) hasta los 11.2 US\$/MMBTU, durante el segundo trimestre de 2012 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE GAS NATURAL
(1T/2005 - 2T/2015)



FUENTE: elaboración propia en base a datos de YPF.

Otro de los mitos es la industrialización de los hidrocarburos. La industrialización, como proceso sostenible, sucede allí donde existen grandes reservas de gas y, por cierto, mercados, tecnología y capitales. En la situación boliviana, por el contrario, faltan todos esos factores. De ahí por qué al programa de industrialización impulsado por el gobierno, le sea tan difícil exhibir algún éxito y sí más bien muchos fracasos.

Balance y perspectiva

La actividad hidrocarburífera permanece anclada en la nacionalización, con cerrojos estatistas que impiden su modernización. Sin embargo, con una política diferente en estos diez años probablemente tendríamos una industria vigorosa y diversificada y no habría angustias por la baja de reservas ni por la demanda insatisfecha de nuestros dos únicos mercados (Brasil y Argentina). Tendríamos un YPF eficiente y transparente, un regulador independiente y toda una institucionalidad consolidada. Los ingresos habrían sido bien invertidos, con transparencia y con mejores resultados en proyectos adecuadamente concebidos y ejecutados. La constitución de un Fondo de Reserva hubiera evitado el despilfarro de los recursos, la corrupción habría tenido frenos, y el país estaría hoy en día a la altura del nuevo ciclo de apertura a la inversión que vive el mundo petrolero.

Así pues, mientras la camisa de fuerza de un estatismo anacrónico siga asfixiando al sector es inútil esperar un incremento sustancial de reservas, producción y exportaciones. Tan solo quizá proseguir en el aislamiento y el rezago de nuestra industria petrolera.