Bolivia,
septiembre de 2023
Año 1- Nº 1

Separatas del CEDLA

Hidrocarburos en la mira

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

¡Tocamos fondo!

Después de 15 años de bonanza: ni mar de gas ni industrialización



Entre los años 2006 y 2021, el país percibió más de 42.800 millones de dólares por concepto de renta hidrocarburífera. Una cifra nunca antes vista. Sin embargo, estos recursos no sirvieron para hacer un cambio en la matriz energética, ni para impulsar la industrialización.

La "industrialización" en Bolivia, con la mirada puesta en el exterior

Al iniciar su gestión, el presidente Luis Arce anunció la industrialización con sustitución de importaciones como su principal apuesta, sin embargo, al igual que Evo Morales, se concentró en obtener ingresos fiscales a corto plazo dejando de lado el desarrollo de un aparato productivo propio.

Página 2

Entrevista

Carlos Arze: "En la situación actual, sí estamos en el fin del ciclo del gas"

Este fin de ciclo no sólo se debe a que las reservas y la producción bajaron radicalmente, sino también a los cambios en el mercado internacional del gas. Incluso, debido a la inestabilidad en la exportación de gas a Brasil y Argentina, estos países han trabajado para incrementar sus reservas y su propia producción.



Páginas 3 y 4

La “industrialización” en Bolivia, con la mirada puesta en el exterior

Al iniciar su gestión, el presidente Luis Arce anunció la industrialización con sustitución de importaciones como su principal apuesta, sin embargo, al igual que Evo Morales, se concentró en obtener ingresos fiscales a corto plazo dejando de lado el desarrollo de un aparato productivo propio.

La política de industrialización impulsada por el presidente Luis Arce tiene una obsesión por la exportación que ha eclipsado la necesidad de desarrollar un mercado interno robusto y dinamizar la productividad dentro del país. Carlos Arze, experto en hidrocarburos y economía, señala que los altos ingresos obtenidos de los hidrocarburos no han sido utilizados de manera efectiva para alcanzar los objetivos planteados por el gobierno.

Uno de los pilares de la estrategia gubernamental era la diversificación de la matriz energética y la independencia energética. Y el momento era propicio. El Ministerio de Hidrocarburos y Energías reporta que la renta hidrocarburífera percibida por el país alcanzó a la suma de 42.838 millones de dólares entre los años 2006 y 2021. Ese monto no tiene comparación en el historial de picos de registros estatales.

El punto es que Bolivia tiene cada vez menos recursos que vender al exterior. Las más recientes noticias desde Argentina hacen prever que ese mercado, uno de los principales compradores del gas boliviano, va hacia su autoabastecimiento pues acaba de inaugurar el gasoducto Néstor Kirchner que llevará el hidrocarburo desde el yacimiento de Vaca Muerta hasta la capital Buenos Aires, primero, y hacia países del Cono Sur, después.

Sin embargo, según Arze, que es investigador en el CEDLA, “la matriz energética agudizó su carácter fósil, y hoy estamos en una situación lejana a la soberanía energética y nos hemos convertido en importadores netos de energía”.

Esto se debe a que el gobierno de Evo Morales mantuvo la política de monetización acelerada de las reservas de gas a través de la exportación, siguiendo el hilo de los gobiernos neoliberales antecesores. El resultado: ingentes cantidades de recursos para disponer, pero como contraparte una política errática para fortalecer el aparato productivo interno.

Ni en hidrocarburos

A pesar del ingreso disponible en arcas estatales, el discurso de Luis Arce no se hace carne, igual que en toda su función como ministro de Economía del periodo de Evo Morales. Al iniciar su gestión en la presidencia, anunció la industrialización con sustitución de importaciones como su impronta, pero se concentró en obtener ingresos fiscales a corto plazo dejando de lado el desarrollo de un aparato productivo propio.

“Ese carácter tuvo desde su concepción la construcción de las plantas de separación (de líquidos): su producción incrementada de GLP (gas licuado de petróleo) estuvo dirigida a la exportación a otros países y no se pensó en ampliar su utilización en el mercado interno”, apuntó Arze.

Ese camino también siguieron la planta de urea y amoníaco, a pesar de la necesidad de fertilizantes de la agricultura nacional que adolece de escaso rendimiento, y la generación de electricidad basada en el uso de gas natural, a pesar del bajo nivel de consumo eléctrico per cápita en el país.

Y el proyecto en ciernes, la producción de biodiésel como sustituto del diésel de origen fósil, el cual se importa y es subvencionado por el Estado, está sujeto a un incremento importante de la superficie cultivada con especies oleíferas como la palma africana, que no se produce en el país, o el macororó y la jatropha, cuyo cultivo no está masificado.



2018: El expresidente Evo Morales y el entonces ministro de Hidrocarburos, Luis Alberto Morales, junto a Antonio Brufau, presidente de Repsol, anunciaban que las reservas de gas llegaban a 11 trillones de pies cúbicos. Foto: tomada de El Potosí.

Arze explica que, “adicionalmente, no se conocen los cálculos económicos del proyecto que certifiquen su eficacia para reducir la subvención estatal; tampoco los resultados proyectados de las inversiones industriales, de la tecnología a emplearse, de los costos agrícolas y de los rendimientos de los tipos de biodiésel en las condiciones particulares”.

“La misma idea de ‘industrialización’ gubernamental es equivocada, debido a que desconoce la necesidad de orientarla a la construcción del mercado interno y a elevar la productividad de las ramas productivas, obsesionada como está por la búsqueda de ingresos fiscales en el corto plazo”, dice Arze. En otros rubros, los proyectos de transformación de materias primas estuvieron afectados por corrupción o irregularidades en su planificación.

La bonanza pasada

El punto es que Bolivia tiene cada vez menos recursos que vender al exterior. Las más recientes noticias desde Argentina hacen prever que ese mercado, uno de los principales compradores del gas boliviano, va hacia su autoabastecimiento pues acaba de inaugurar el gasoducto Néstor Kirchner que llevará el hidrocarburo desde el yacimiento de Vaca Muerta hasta la capital Buenos Aires, primero, y hacia países del Cono Sur, después.

En las expectativas que las autoridades argentinas han lanzado a la prensa, Bolivia figura como uno de los potenciales compradores de gas. Y esto es posible, enumera Carlos Arze, porque la caída de las reservas tiene su causa en contratos de explotación firmados con las transnacionales en 2007 sin la obligación de reponerlas; una inversión sectorial baja y concentrada en la extracción, no en la búsqueda de nuevos reservorios; y una ineficiencia de la inversión en exploración por parte de YPFB y sus socios, como en el caso de Lliquimuni en el norte de La Paz.

Al margen de que los mercados para el gas de Bolivia son inciertos, la propia provisión de gas para consumo interno lo es. La perspectiva de industrializar el país atraviesa entonces uno de sus momentos más débiles, a pesar del discurso insistente del gobierno de Luis Arce.

Entrevista

Carlos Arze: “En la situación actual, sí estamos en el fin del ciclo del gas”

A lo largo de este año, el discurso estatal ha estado orientado a desmentir lo dicho o a culpar al Gobierno de Evo Morales acerca de la situación actual de los hidrocarburos en el país. Sumado a esto, una evidente caída en las reservas, pese al anuncio de nuevos reservorios, y la postergación para el 2024 de la realización de una nueva certificación de las reservas que tendría que haberse realizado este año podrían ser una señal de que las cosas no van bien.

En esta entrevista con el investigador del CEDLA, Carlos Arze, hablamos sobre estos y otros temas que nos brindan un panorama de lo que está pasando con los hidrocarburos. Por lo que nos dice, todo parece indicar que estaríamos frente al fin del ciclo del gas, mientras que los países vecinos a los que Bolivia ha exportado en los últimos años, como Argentina y Brasil, están trabajando para incrementar sus reservas y fortalecer su propia producción.

En enero de este año, el ministro de Economía, Marcelo Montenegro, dijo que “el mar de gas era una mentira”, que le mintieron al expresidente Evo Morales. ¿Qué provocó esta “mentira” en todos estos años?

La mentira del exministro de Hidrocarburos de Evo Morales pretendía hacer creer a la población que el manejo de la política de hidrocarburos era correcto y que los recursos podían durarnos muchísimos años más. La idea era básica: si las reservas podían cubrir por más de 100 años el consumo interno era posible, entonces, exportar para hacer un buen negocio y percibir rentas para el fisco. Es decir, se aplicó una política de monetización acelerada de los recursos. Esto provocó que se instale una orientación rentista en la economía boliviana.

¿Cómo sostuvo el gobierno de Evo Morales esta mentira sobre las reservas durante su gobierno?

El gobierno del MAS realizó tres certificaciones: una, el 2009 con la Ryder Scott; el 2013 con la GLJ Petroleum Consultants y el 2017 con la Sproule International Limited. En las tres ocasiones, como una cosa curiosa, las reservas se establecieron en torno a 10 Tcf (trillones de pies cúbicos); es decir, en las tres certificaciones, de manera repetida, las reservas probadas habían crecido en 3 Tcf.

Estas cifras han sido obtenidas mediante manipulación estadística: cálculos que hacían las empresas certificadoras mediante la reclasificación de una parte de las reservas probables convirtiéndolas en reservas probadas. Entonces, pese a no haberse descubierto ningún otro reservorio, se concluyó que las reservas habían mantenido un nivel anterior.

La nueva certificación de las reservas que debía hacerse este año se postergó para el 2024, ¿qué opina al respecto?

Esa es la situación de esta certificación. Además de que es una obligación legal de YPFB hacer una certificación cada año, lo que está mostrando esta postergación es que la situación de las reservas podría ser aún peor de la que se puede presumir o de la que se cree que es.

¿Cuáles son las razones para esto? Uno, que el gobierno podría estar buscando ganar un tiempo, es decir, encontrar algún hecho extraordinario, presentar algún nuevo reservorio, un campo, etc., para atenuar la crítica sobre la situación de las reservas. Dos, en la pugna política dentro del MAS le serviría mucho al mismo presidente atribuir esta caída de las reservas a toda la política que llevó adelante su contendiente, Evo Morales.

De todos modos, las reservas, considerando la certificación anterior y el gasto, la exploración y exportación que se ha hecho en estos años, rondarían, más o menos, los 6 Tcf, es decir, una caída de aproximadamente el 40%.

La Ley de Incentivos de 2015 buscaba promover la inversión en exploración y explotación hidrocarburífera por parte de las empresas operadoras. Sin embargo, las últimas declaraciones sobre el tema del ministro de Economía, Marcelo Montenegro, apuntan a que durante el Gobierno de Evo Morales no se realizaron las inversiones necesarias y que hoy se estarían pagando los platos rotos.

Efectivamente, la situación de las reservas está determinada por la falta de inversiones. La política de incentivos fue impulsada por el Gobierno de Evo Morales desde el 2010, es decir, desde muy temprano.

El llamado “gasolinazo” de fines de 2010 intentó crear un fondo para pagar incentivos a las petroleras, especialmente, para producir más petróleo crudo. Cuando se frustró esa medida por la reacción popular, el 2012 el Gobierno volvió a poner esta medida en vigencia a través de una ley del presupuesto nacional, por la que se pagaba alrededor de 30 dólares adicionales por cada nuevo barril de petróleo producido en campos marginales y pequeños mediante notas de crédito fiscal.

Posteriormente, en la ley del 2015 se han mejorado los parámetros de estos incentivos para las empresas. El incentivo podía llegar, inclusive, a niveles de 30 a 55 dólares por barril, incluso superando los precios internacionales. Y además se confiscaba parte del



Carlos Arze, investigador en hidrocarburos y economía. Foto: CEDLA.

El gobierno del MAS realizó tres certificaciones: una, el 2009 con la Ryder Scott; el 2013 con la GLJ Petroleum Consultants y el 2017 con la Sproule International Limited. En las tres ocasiones, como una cosa curiosa, las reservas se establecieron en torno a 10 Tcf (trillones de pies cúbicos); es decir, en las tres certificaciones, de manera repetida, las reservas probadas habían crecido en 3 Tcf.

IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) que reciben los gobiernos subnacionales y las universidades públicas con el objetivo de aumentar los recursos del Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera (FPIEEH).

Tenemos alguna información de que, a marzo del 2020, se habían acumulado aproximadamente 500 millones de dólares en ese fondo de incentivos; 200 millones se devolvieron en 2020 a los gobiernos subnacionales y universidades para enfrentar la pandemia del COVID-19. Actualmente, estamos por los 414 millones de dólares aproximadamente y de ese total unos 120 millones de dólares han sido pagados como incentivos a las empresas petroleras en los últimos seis años.

¿Cuál es el resultado de esos incentivos? Ninguno favorable. Las reservas continúan en los mismos niveles anteriores y la producción tampoco ha aumentado de manera importante; podríamos decir que no han modificado la situación del sector.

El presidente Arce, en su viaje a la República Argentina a comienzos de año, afirmó que Bolivia sustituirá “gradualmente” la importación de hidrocarburos con la producción de biodiésel. ¿Esto servirá realmente para disminuir los costos de subvención?

Respecto a la producción de biodiésel como sustituto del diésel fósil se debe señalar que es una política que está todavía sujeta a varios inconvenientes que pueden retrasar su implementación plena o, inclusive, pueden hacerla inviable.

Primero, que la producción de biodiésel debe ser realizada en volúmenes muy grandes para disminuir la subvención, que es creciente. Precisa, además, de enormes cantidades de insumos vegetales porque la tecnología así lo requiere. Por tanto, se necesita incrementar la superficie cultivada de estas especies oleíferas que son la fuente de aceites para crear el biodiésel. Entonces, el resultado puede ser una expansión extraordinaria de la frontera agrícola. Esto tiene una importancia

crucial, especialmente, en términos de efectos negativos sobre el medio ambiente y la deforestación, en particular.

Actualmente, no hay la capacidad de proveer de estos insumos a unas plantas que se están construyendo y, por tanto, la promesa del Gobierno de generar biodiésel entre este año, 2023, o inclusive el próximo, parece que no es realista. Podría ser postergado todavía más porque se está pensando esencialmente en un tipo de cultivo que es la palma africana, la palma aceitera que es la que tiene mayores rendimientos, pero que también necesita un tiempo de maduración más largo. Entonces, se está pensando utilizar, o se está utilizando ya, algunos sustitutos de menor rendimiento, como son la jatropha y el macororó.

Además, no se conocen los cálculos económicos, ambientales, resultados agrícolas, etc., y se está manejado con muchísima falta de transparencia. No se conoce, al final, qué eficacia podrá tener la producción de biodiésel para sustituir el diésel oil y obviamente su importación.

Además, hay eventos internacionales como una eventual caída del precio del petróleo que podría, en un momento, poner en duda la producción competitiva del biodiésel.

En la situación actual, podríamos considerar que sí estamos en el fin del ciclo del gas. Y no sólo porque las reservas de gas y la producción han bajado de una manera radical, sino que hay cambios objetivos muy importantes, como son los cambios en el mercado internacional del gas. Uno, porque hay un avance importante en el mundo entero del mercado del gas natural licuado.

Parte del discurso del gobierno actual indica que se tiene que seguir explorando y para eso sugieren una nueva normativa que permita hacer alianzas público-privadas y definir nuevos incentivos. Incluso, el ministro de Hidrocarburos, Franklin Molina, adelantó que se está trabajando en la modificación de la Ley de Hidrocarburos porque ya habría cumplido su ciclo. ¿Estaríamos frente al fin del ciclo del gas? Y si es así, ¿qué significaría esto para el país?

La insolvencia fiscal que se está agudizando sin duda va a repercutir en la agudización de las políticas extractivistas. Ya se ha anunciado desde el Gobierno que se podría avanzar en exploración y extracción de hidrocarburos en zonas no tradicionales, como es el caso de la Cuenca del Madre de Dios que tiene muchas reservas y parques naturales.

Además, es previsible que se intente también flexibilizar el régimen tributario de la Ley 3058 con el objeto de atraer inversiones privadas extranjeras. Entonces, en esta dirección parece que está inscrito ese anuncio sobre una nueva ley de hidrocarburos.

En la situación actual, podríamos considerar que sí estamos en el fin del ciclo del gas. Y no sólo porque las reservas de gas y la producción han bajado de una manera radical, sino que hay cambios objetivos muy importantes, como son los cambios en el mercado internacional del gas. Uno, porque hay un avance importante en el mundo entero del mercado del gas GNL (gas natural licuado), que permite proveer a los países y no recurrir ya a nuestro gas que necesita ser exportado mediante ductos.

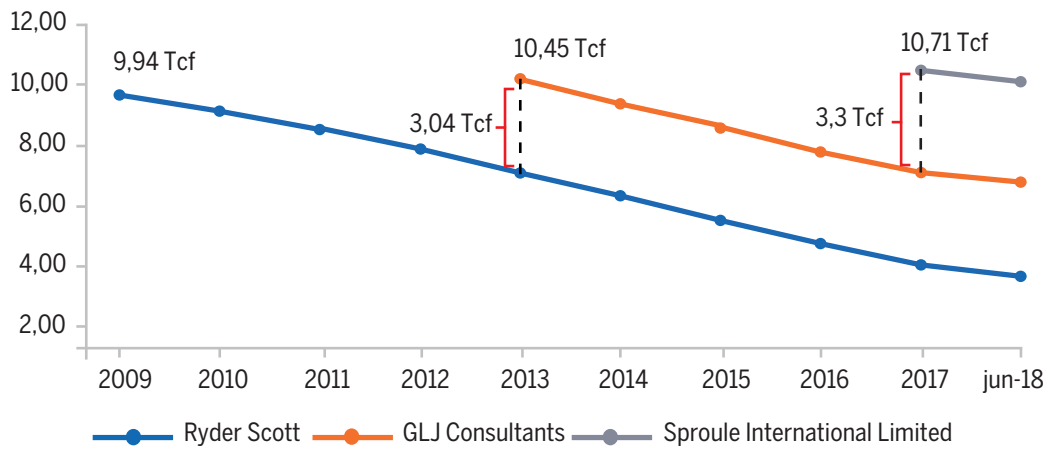
También, el hecho de que hubo una inestabilidad en la provisión a los mercados de exportación de Brasil y Argentina que ha derivado en que estos países hicieran grandes esfuerzos durante varios años para incrementar tanto sus reservas como su propia producción. Entonces, no sería extraño que Bolivia se convierta en importador, por ejemplo, del gas argentino.

De hecho, Argentina ha anunciado que han concluido la construcción de varias obras que permiten la reversión del gasoducto norte, es decir, cambiar la dirección del gas que se importaba, para más bien ahora exportar gas de Vaca Muerta, que es un gran reservorio argentino, y dejar de depender de las importaciones bolivianas.

Entonces, para el país esto va a significar la agudización de los problemas macroeconómicos, como los riesgos para la estabilidad monetaria, la capacidad de invertir del Estado y la capacidad en general de importar bienes y servicios que son requeridos para el funcionamiento del aparato productivo.

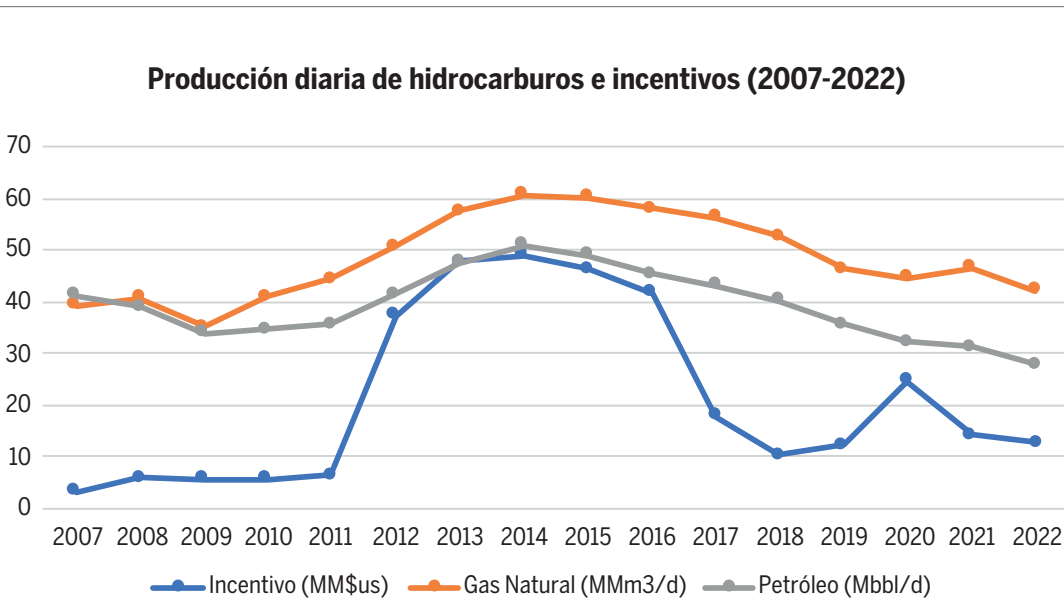
En términos sociales, la pérdida de esta fuente principal de financiamiento va a repercutir en las transferencias a los hogares, por ejemplo, en el caso de los bonos y las subvenciones, y también en los gobiernos subnacionales que requieren ingresos para enfrentar una serie de inversiones para la población. Entonces, el panorama puede ser de generación de enormes conflictos sociales.

Reservas certificadas entre 2009 y 2017 (en Tcf)



Fuente: elaboración CEDLA con base en información del Ministerio de Hidrocarburos y Energías y de YPFB.

Producción diaria de hidrocarburos e incentivos (2007-2022)



Fuente: elaboración CEDLA con base en información del Ministerio de Hidrocarburos y Energías y de YPFB.

Dirección Ejecutiva: Walter Arteaga Aguilar
Producción editorial: CEDLA
Elaboración: Malkya Tudela y Unidad de Comunicación CEDLA
Diagramación: Oscar Claros
Fotografías: CEDLA

Con el apoyo de:
Suecia Sverige
PUBLIQUEN LO QUE PAGAN

CEDLA
Achumani, Calle 11 Nº 100
Telfs.: (591-2) 2794740 / 2799848
E-mail: info@cedla.org
La Paz, Bolivia

Las opiniones y la orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente son compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado esta publicación.