

# PROBLEMAS Y PROPUESTAS

ANTE LA CRISIS DE

# HIDROCARBUROS





**Director Ejecutivo:**  
Juan Carlos Núñez V.

**Coordinador Área de Investigación:**  
Waldo Gómez R.

**Elaboración:**  
Raúl Velásquez G.

**Gestión comunicacional:**  
Jorge Jiménez Jemio  
Cecilia Rocabado C.

**Dirección:**  
Calle Quintín Barrios N° 768 Sopocachi  
La Paz - Bolivia  
Telf: (591-2) 2125177 – 2154641

**Correo electrónico:**  
fundajub@jubileobolivia.org.bo  
2025

Con apoyo de:

**Brot**  
für die Welt



## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>HITOS QUE MARCARON LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA: ¿CÓMO LLEGAMOS HASTA AQUÍ?.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>NUEVA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>PROBLEMAS Y PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA .....</b>	<b>13</b>
	3.1 Problema: Pérdida de institucionalidad y roles confusos .....	13
	3.2 Propuesta: Institucionalidad y nuevos roles .....	15
	3.3 Problema: Falta de transparencia y acceso a información.....	18
	3.4 Propuesta: Transparencia y acceso a información .....	20
	3.5 Problema: Caída de reservas hidrocarburíferas.....	22
	3.6 Propuesta: Condiciones previas y seguridad jurídica.....	24
	3.7 Problema: Caída en la producción de hidrocarburos .....	25
	3.8 Propuesta: Cambios en los contratos de exploración y explotación .....	28
	3.9 Problema: Pérdida de mercados y desabastecimiento.....	29
	3.10 Propuesta: Nueva política de precios y gestión de mercados .....	36
	3.11 Problema: Política hidrocarburífera rentista.....	36
	3.12 Propuesta: Nuevo equilibrio fiscal entre Estado-Empresa .....	40
<b>4</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>42</b>



## INTRODUCCIÓN

---

**B**olivia atraviesa la peor crisis energética de su historia, desde hace 10 años vienen cayendo la producción de gas natural y la de hidrocarburos líquidos, resultado de una política hidrocarburífera rentista, estatista y centrada en el gas natural; sumada a una deficiente gestión sectorial de 20 años. Esta situación ha llevado a que el país tenga que importar cada vez más hidrocarburos, debido a la dependencia que el consumo energético tiene de estos recursos no renovables.

Luego de la crisis económica, política y social de mediados de los años ochenta del siglo pasado, caracterizada por el colapso de la minería del estaño, el fin de un primer ciclo petrolero que vivió Bolivia entre 1920 y 1980, la ineficiencia del Estado en la gestión de empresas públicas y el alto endeudamiento al que fue sometido el país por gobiernos dictatoriales; Bolivia implementó una serie de reformas de primera y segunda generación que permitieron afrontar una compleja crisis estructural. Sin embargo, el siglo XXI inició con la mirada de la sociedad boliviana puesta nuevamente en los recursos naturales no renovables, esta vez sería el turno del gas natural, identificado como el nuevo impulsor que catapultaría el desarrollo económico y social.

Una sociedad que no aprendió las lecciones del pasado está condenada a repetir las, una y otra vez, y Bolivia no fue la excepción; hay que recordar que en 1937 el país ya hizo una primera nacionalización del sector hidrocarburos que luego fue revertida con un periodo de privatización, para ser, posteriormente, nuevamente nacionalizado en el año 1969 y privatizado otra vez entre 1990 y 1999, lo que luego derivaría en una serie de demandas sociales y presiones sindicales que pedían nuevamente la presencia estatal en el sector de hidrocarburos.

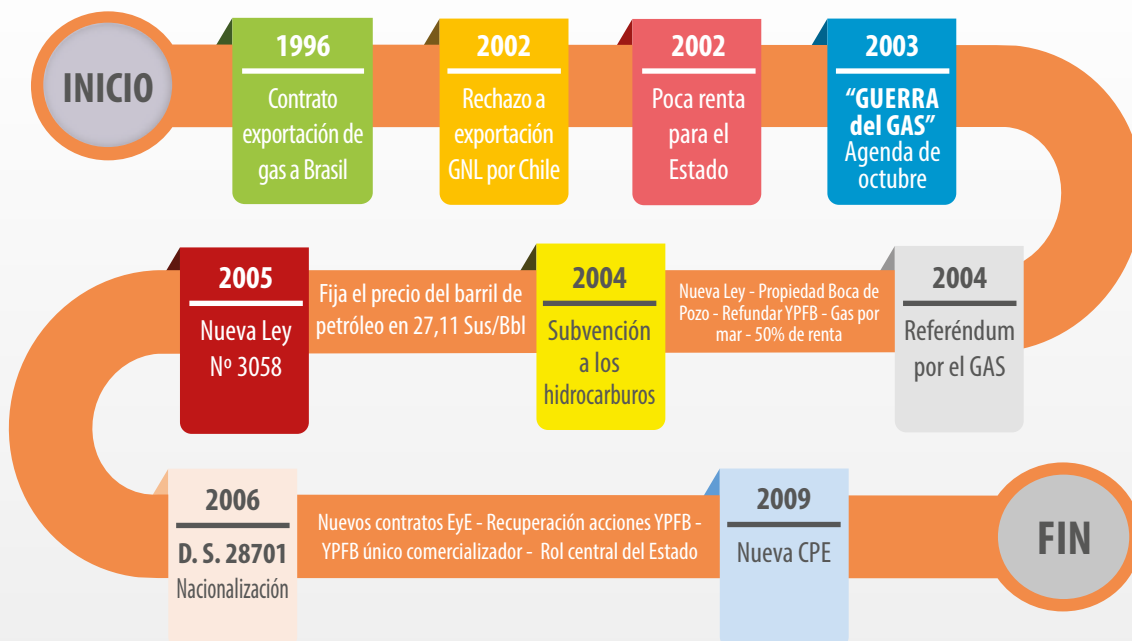
La firma de un contrato de exportación de gas natural con la vecina república de Brasil, por 20 años, y un mundo necesitado de gas natural, como fuente de energía más limpia que el carbón y el petróleo, si bien sentaron las bases para una nueva apuesta nacional por los hidrocarburos a inicios del año 2000, que le permitió al país vivir una bonanza económica inédita en la historia nacional en el periodo 2004–2014, no fue suficiente para lograr acuerdos sociales y construir estrategias que recuperen las amargas lecciones que dejaron la minería y el petróleo, y permitan una verdadera transformación económica y social.

En este sentido, el presente documento busca aportar al debate sobre la política hidrocarburífera a partir de un diagnóstico de la situación y el planteamiento de un conjunto de propuestas para los cambios necesarios que se deben implementar mediante una nueva ley sectorial que permita revertir esta crítica situación a mediano y largo plazo.

# 1

## HITOS QUE MARCARON LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA: ¿CÓMO LLEGAMOS HASTA AQUÍ?

**B**olivia inició el siglo XXI con la mirada puesta en el gas como el nuevo recurso natural que serviría para transformar la realidad económica y social del país. A lo largo de los últimos 23 años han ocurrido diferentes hechos, entre normas, contratos, políticas públicas, protestas sociales y conflictividad que marcaron el desarrollo del sector hidrocarburos. Algunos hitos marcaron la política hidrocarburiífera actual y, de alguna forma, contribuyeron a que el país y el sector lleguen al estado en el que se encuentran.



## 1996 Contrato exportación gas al Brasil

A inicios del siglo XXI, Bolivia acababa de poner en operación la exportación de gas natural al vecino país de Brasil, luego que en agosto de 1996 se suscribiera un contrato de compra y venta de este energético entre ambos países, por 20 años; que empezó a ser efectivo en julio de 1999, una vez concluido el gasoducto que permitiría el transporte de los volúmenes comprometidos y requeridos. La suscripción de este contrato de exportación de gas natural es fundamental para comprender el *boom* de ingresos fiscales que recibiría más adelante el país, entre los años 2004 y 2014, a través del pago de regalías e impuestos.

En ese entonces se creía que Bolivia contaba con casi 50 trillones de pies cúbicos (TCF por sus siglas en inglés) de reservas de gas natural, por lo que los distintos actores sociales y políticos centraron su atención en la porción de la renta hidrocarburífera que quedaba a favor del Estado, así como en el rol que la empresa privada y la empresa estatal tenían en este sector económico; sin considerar en su real magnitud el riesgo que suponía depender tanto desde una perspectiva fiscal como energética de un recurso natural no renovable, como el gas natural, que, además, se cotiza a precios volátiles en los que el país no tiene capacidad de influencia.

Desde una perspectiva sectorial, a inicios del siglo XXI, los diferentes gobiernos impulsaban incrementar los volúmenes comercializados de gas natural a Brasil; durante los primeros años se suscribieron las primeras adendas que iban en este sentido, evidenciando los efectos positivos que trajo consigo este contrato en términos de actividad exploratoria, alcanzando el año 2000 a perforarse 28 pozos exploratorios; lo que ya debió servir de indicador sobre el hecho de que, en sectores como minería e hidrocarburos, el mercado es fundamental para incentivar la inversión, más aún, considerando el alto riesgo que implica la actividad exploratoria.

## 2002 Rechazo a exportación GNL por Chile

En la medida en que se implementaba el contrato de exportación de gas natural a Brasil, y el país se iba beneficiando de mayores ingresos por regalías e impuestos, las autoridades de entonces, junto con algunas empresas petroleras que operaban en el país, plantearon un proyecto denominado *Pacific LNG* para exportar este energético también a Estados Unidos y México, bajo la forma de Gas Natural Líquido (GNL) que sería transportado mediante barcos metaneros desde una planta ubicada en el vecino país de Chile. El debate sobre un proyecto que buscaba abrir el mercado mundial al gas natural boliviano fue limitado a la negativa de actores políticos y sociales de utilizar un puerto chileno para ese cometido, omitiendo la importancia que tenía para el país (dada su condición de mediterraneidad) poder exportar gas natural desde un puerto en el Pacífico que le hubiera abierto los mercados del mundo, en lugar de limitarse solo a los países limítrofes.

Otro de los argumentos que fue recurrente a inicios del siglo XXI fue que el gas natural debía ser para los bolivianos y que más bien se debía "gasificar la economía", esto implicaba ampliar el suministro de gas a los domicilios, vehículos e industrias; omitiendo la condición de recurso no renovable de este energético y el riesgo que supondría depender exclusiva o principalmente de esta fuente de energía.

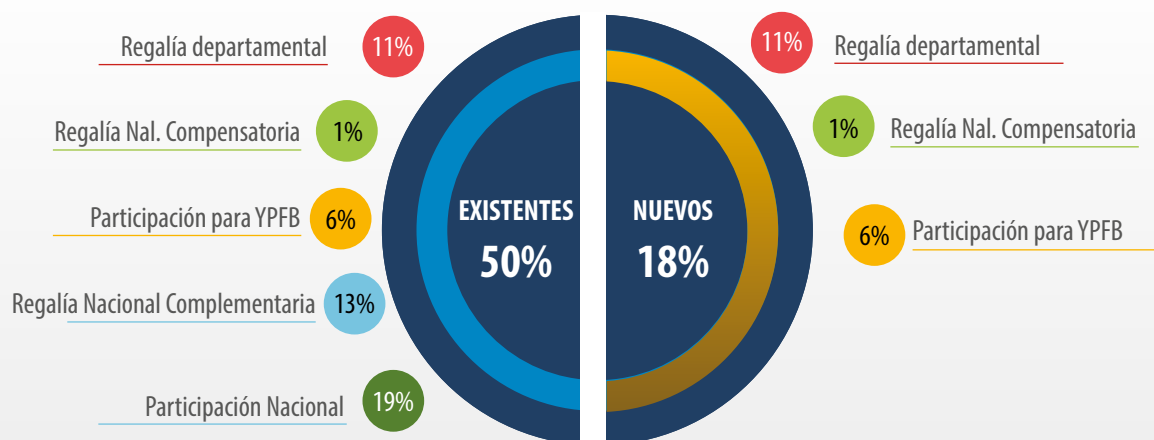
## 2002 Poca renta para el Estado

El régimen fiscal aplicable al sector hidrocarburos hasta abril de 2005 estaba establecido en la Ley N° 1689 y hacía una distinción entre los hidrocarburos existentes<sup>1</sup> y nuevos<sup>2</sup>. En el primer caso, las

1 La ley N° 1689 establecía que los hidrocarburos existentes son aquellos provenientes de reservorios que estén en producción a la fecha de vigencia de la presente Ley (30 de abril de 1996).

2 La Ley N° 1689 establecía que los hidrocarburos nuevos son aquellos provenientes de reservorios cuya producción se inicie a partir de la vigencia de la presente Ley (30 de abril de 1996).

empresas petroleras que exploraban y explotaban hidrocarburos en el país pagaban al Estado un total de 50%, entre regalías y participaciones; en tanto que, en el segundo, el total pagado a favor del Estado alcanzaba a 18%, valor que resultaba insuficiente para algunos actores políticos y varios sociales.



## 2004 Referéndum por el gas

Este fue el inicio para una serie de reclamos y demandas por parte de diferentes organizaciones sociales a fines del año 2003, que planteaban un cambio en la política hidrocarburífera orientado a una mayor participación estatal en la producción de hidrocarburos (más renta), independientemente de si los campos eran existentes o nuevos. Los reclamos rápidamente se transformaron en protestas sociales que, sumando otras demandas, derivaron en una profunda convulsión social durante los años 2003 y 2004, siendo que en julio de ese último periodo se logró canalizar dichas demandas en un Referéndum Nacional sobre Política Energética que básicamente definió las bases de lo que sería la nueva política hidrocarburífera en Bolivia, a partir de 5 preguntas; siendo que, en la consulta popular, en todas ganó el Sí; sentando de esta manera las bases para una nueva política sectorial que tuvo tres características, fue rentista, estatista y centrada en el gas natural.

Llama la atención que el debate público de entonces no hubiera advertido que se trataba de un recurso natural no renovable y que al ser vendido a precios volátiles comprometía la sostenibilidad de los ingresos fiscales, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Tan solo la pregunta cinco del referéndum abordaba, aunque de forma muy superficial, el destino que podría tener la renta hidrocarburífera a favor del Estado; sin embargo, la

### Preguntas Referéndum 2004

1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689 promulgada por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada?
2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?
3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los y las bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar el Estado en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?
4. ¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?
5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que:
  - a. Cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas.
  - b. Fomente la industrialización del gas en el territorio nacional.
  - c. Cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, principalmente para la educación, salud, caminos y empleos.

distribución fue probablemente uno de los aspectos más difíciles y polémicos de tratar desde entonces hasta la promulgación de la nueva ley sectorial.

Por otra parte, la pregunta cuatro relacionada con la política de utilizar el gas natural como recurso estratégico para recuperar una salida soberana al océano Pacífico terminó postergando y, en última instancia, diluyendo la posibilidad de que Bolivia pudiera contar con una planta de licuefacción en un puerto que pudiese abrir los mercados mundiales al gas natural boliviano. La mezcla de la política exterior con la energética limitó la segunda a la región sudamericana, específicamente Brasil y Argentina, como posibles compradores de este recurso para el país.

#### 2004 Subvención a los Hidrocarburos

En agosto de 2004, con la promulgación del Decreto Supremo (D. S.) N° 27691 que congeló el precio del barril de petróleo en Bolivia puesto en refinería en 27,11 dólares por barril (\$us/Bbl), se establecieron márgenes superior e inferior para el precio de referencia de los productos refinados, que continúa vigente hasta la fecha y que, junto al D. S. N° 27992 de enero de 2005, se constituyen en la base legal de la política de subvención al precio de la gasolina y el diésel en el país, fijados para el consumidor final en 3,74 Bs/L y 3,72 Bs/L, respectivamente, que continúan vigentes actualmente y que han generado al menos tres grandes crisis: la primera económica, dado que el sistema de precios en la economía no refleja el costo real del transporte que utilizan para la producción de bienes y servicios; la segunda es fiscal, debido a que el país importa hidrocarburos a precio internacional, para venderlos en el país a menos de una tercera parte de su valor, lo que implica una creciente demanda de recursos fiscales cada vez más escasos en Bolivia; la tercera, es una crisis energética dado que la producción viene cayendo desde hace 10 años, resultado de la falta de actividad exploratoria que, a su vez, se explica por un régimen fiscal desfavorable y precios locales poco atractivos a la inversión en exploración. La política de subvención ciega que se viene aplicando en Bolivia desde hace 20 años, lejos de ser una asistencia económica, ha terminado por convertirse en un incentivo al consumo de gasolina y diésel promoviendo la ineficiencia energética.



## 2

### NUEVA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA

---

2005

Nueva Ley N° 3058

Luego de varios meses de negociaciones en el entonces Congreso Nacional, el 17 de mayo de 2005, el presidente del senado Hormando Vaca Díez (+) promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 3058 que se encuentra vigente hasta la fecha. Esta ley se sustenta en las preguntas formuladas en el referéndum nacional de política energética descrito anteriormente, implementando entre los principales aspectos:

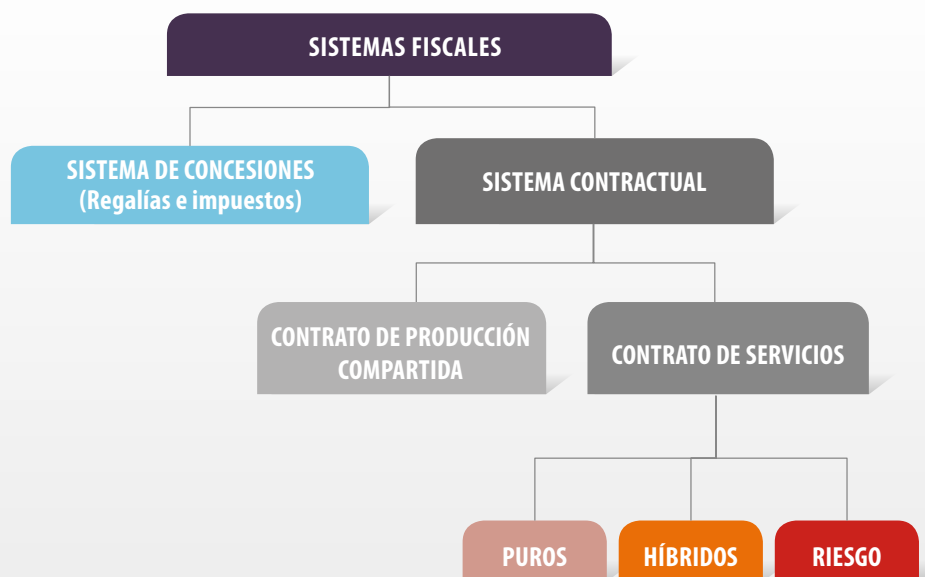
**Condición estratégica del sector hidrocarburos:** La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en su artículo 4, reconoce el valor estratégico del gas natural y demás hidrocarburos, los cuales deberán servir para el desarrollo económico y social del país, y a la política exterior, incluyendo el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico.

Transcurridos 20 años de la vigencia de la citada ley, resulta evidente que este enunciado no ha sido cumplido a cabalidad; primero porque lejos de diversificar la economía, tanto el nivel nacional como el subnacional incrementaron su dependencia fiscal de los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos; la cual superó el 35% el año 2014 en el caso del nivel central y el 70% en el caso de gobiernos subnacionales, como el de Tarija que es el principal departamento productor de hidrocarburos. En el caso de los programas sociales o de salud que han sido implementados por ambos niveles a partir de los ingresos por renta hidrocarburífera, en ningún caso se ha considerado mecanismos de sostenibilidad que permitan ahorrar en periodos expansivos para cuando se presenten periodos de recesión, a pesar de que este tipo de políticas fueron recomendadas por diferentes analistas e instituciones, como Fundación Jubileo.

Con relación a utilizar el gas natural y los hidrocarburos como un recurso estratégico para lograr una salida útil y soberana al océano Pacífico, luego de 18 años de este postulado, no solo que el país no logró ese cometido, sino que perdió la oportunidad de diversificar los mercados para el gas natural boliviano en el escenario mundial con el Proyecto Pacific GNL. En contraste las exportaciones de este energético se limitaron en estos 20 años a Brasil y Argentina.

**Propiedad de los hidrocarburos:** La Ley de Hidrocarburos N° 3058 estableció en su artículo 5 que “se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos producidos en boca de pozo para el Estado boliviano”, además de disponer en su artículo 16 que “los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado”.

La propiedad sobre la producción es un aspecto de suma importancia en los sectores extractivos; a partir de ello, posibles inversionistas responden a preguntas como ¿quién tiene la propiedad del yacimiento?, ¿quién tiene la propiedad de la producción?, o ¿quién tiene el derecho a vender?; y a partir de esa información, determinar cuán atractiva puede ser la inversión en un determinado país. Asimismo, este aspecto permite a un país definir el sistema fiscal que aplicará a las actividades extractivas, ya sea minería o hidrocarburos; por ejemplo, si el sistema a considerar será el de concesiones, la empresa que adquiere el derecho es dueña tanto del yacimiento como de la producción, recibe el cien por ciento de los ingresos por la venta de la misma y, a cambio, paga regalías e impuestos. En tanto que, si la normativa vigente establece que la propiedad de los yacimientos es del Estado, así como una parte o la totalidad de la producción obtenida, el sistema que será considerado será el de contratos, siendo que los mismos podrán ser de producción compartida o de servicios, estos últimos a su vez, se dividen en puros, de riesgo e híbridos, como se muestra en la siguiente figura.



En el caso de Bolivia, la Ley de Hidrocarburos N° 3058 establece la propiedad del Estado boliviano, tanto sobre los yacimientos (ello ya se encontraba en la Ley de Hidrocarburos N° 1689 del año 1996) como sobre la producción de hidrocarburos, estableciendo para ello tres figuras de contratos para las actividades de exploración y explotación, como se verá más adelante. Posteriormente, la Constitución Política del Estado, aprobada en febrero de 2009, reconoce la propiedad del Estado sobre los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren, **y establece la modalidad de contratos de servicios** como la única posibilidad para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

**Marco institucional del sector:** La Ley de Hidrocarburos establece que el Ministerio de Hidrocarburos y Energía es la autoridad competente que elabora, promueve y supervisa las políticas estatales en materia de hidrocarburos; adicionalmente, refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) bajo dependencia del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y es quien ejerce el derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos y representa al Estado en la suscripción de contratos petroleros y ejecución de las actividades de toda la cadena productiva; esta norma sectorial es la que define la sede de YPFB así como su estructura organizativa y los lugares territoriales donde se ubicarán sus distintas reparticiones.

Asimismo, la norma sectorial establece las atribuciones de la Superintendencia de Hidrocarburos como ente regulador, circunscritas fundamentalmente a las actividades de transporte, refinación y comercialización.

**Refundación de YPFB:** La Ley de Hidrocarburos, al recoger el mandato del referéndum del año 2004, establece en su artículo 22 la refundación de YPFB asignándole una estructura y funciones que le permitiesen participar de todas las actividades del sector hidrocarburos; este postulado posteriormente sería operativizado mediante el D. S. N° 28701 “Héroes del Chaco”, también llamado de “Nacionalización”, emitido el primero de mayo de 2006, con la salvedad de que, conforme establece esta norma, en su artículo quinto, la empresa petrolera estatal no solo participaría, sino que en realidad ejercería un rol monopólico en las diferentes actividades del sector. El artículo número ocho de esta misma norma, otorgaba un plazo de 60 días para que YPFB se convierta en una empresa transparente, eficiente y con control social, atributos que no han podido ser construidos hasta la fecha.

Posteriormente, la Constitución del año 2009, en su artículo 361, estableció que YPFB es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización, dejando la posibilidad de que la empresa petrolera estatal pueda suscribir contratos de servicios con empresas para que realicen ciertas actividades en su nombre y representación, consolidando una visión estatal del sector hidrocarburos.

**Nuevos contratos de exploración y explotación:** La Ley de Hidrocarburos en vigencia estableció tres tipos o modalidades de contratos para la realización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos: a) Contratos de Producción Compartida, b) Contratos de Operación y c) Contratos de Asociación.

En este punto es importante recordar que el Referéndum Nacional por el gas natural del año 2004, en su primera pregunta, consultaba a la población si estaba de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689 del año 1996, a la cual la mayoría de la población respondió afirmativamente. Dicha norma establecía la figura de riesgo compartido como modelo de contrato para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, si bien la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 establecía los tres modelos de contratos mencionados en el párrafo anterior y otorgaba un plazo de 180 días para que las empresas petroleras migren a una de éstos, debido a la inestabilidad política vigente en el país, esta condición no se cumplió y los contratos de riesgo compartido estuvieron vigentes hasta octubre de 2006, cuando entraron en vigencia los contratos de operación, como se explicará más adelante.

**Régimen Fiscal:** Sin duda, este fue el aspecto fundamental en el diseño de la nueva política hidrocarburiífera plasmada en la Ley de Hidrocarburos N° 3058 en actual vigencia, y fue el eje principal de los conflictos sociales ocurridos en el país en el periodo 2001–2004. Como se explicó anteriormente, la quinta pregunta del Referéndum Nacional por el gas, llevado a cabo en el año 2004, consultaba si la población boliviana estaba de acuerdo con que el Estado cobrase impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando a 50% del valor del gas natural que se explotaba, resultando mayoritariamente afirmativa la respuesta de la población.

En este sentido, se mantuvo el esquema que se encontraba vigente en la Ley de Hidrocarburos N° 1689 del año 1996 que establecía: una regalía departamental de 11% a favor de los departamentos productores de hidrocarburos, la regalía nacional compensatoria de 1% que favorece solamente a Beni y Pando, y la participación a favor del Tesoro General de la Nación (TGN) de 6% que anteriormente era destinada a YPFB y, adicionalmente, la nueva ley sectorial creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con una alícuota de 32%, que, sumada a los anteriores conceptos, totalizaba 50% del valor de los hidrocarburos producidos, como se observa en la siguiente figura, dando así respuesta al mandato de la quinta pregunta del referéndum del año 2004.



Si bien la Ley de Hidrocarburos N° 3058 pretendía lograr un equilibrio 50/50 entre empresas petroleras y Estado, los cierto es que adicionando el pago de impuestos aplicables según el régimen fiscal –como ser Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Transacciones e Impuesto a las Utilidades de las Empresas- la participación estatal en los ingresos por la explotación de hidrocarburos resultaba superior a 50%, valor que fue incrementada posteriormente con la renegociación de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos del año 2006.

**Consulta previa:** La Ley de Hidrocarburos N° 3058 reconoce que, al ser Bolivia un país signatario del Convenio 169 de la OIT, el Gobierno boliviano garantiza el derecho a la consulta previa, estableciendo claramente en el artículo 115 dos momentos de consulta:

- a** *Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello; y,*
- b** *Previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Cuando se trate de Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental para actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos a desarrollarse en lugares de ocupación de las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios y áreas de alto valor de biodiversidad, necesariamente tendrán que ser los de categoría 1 (Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral).*

Si bien estos dos momentos de consulta están claramente establecidos, en el transcurso del tiempo solo se ha aplicado el segundo, ya que el Poder Ejecutivo ha venido reservando áreas para exploración y explotación de hidrocarburos, así como suscribiendo contratos para estas actividades, sin realizar procesos de consulta de manera previa a estos actos.

### 2006 D. S. 28701 Nacionalización

El primero de mayo de 2006, el Gobierno nacional promulgó el D. S. N° 28701 “Héroes del Chaco”, llamado también de “Nacionalización”, orientado a poner en práctica las políticas que habían sido establecidas en la Ley de Hidrocarburos N° 3058, y que no habían sido implementadas todavía, pero además implementaba de manera efectiva los resultados del referéndum nacional del año 2004. Entre los principales aspectos que fueron establecidos en este decreto destacan:

- Obliga a las empresas petroleras que operaban en Bolivia a entregar en propiedad a la empresa petrolera estatal YPFB toda la producción de hidrocarburos.

- Estableció un plazo de 180 días a partir de su promulgación para que las empresas petroleras que operaban en el país migren a un nuevo modelo de contrato, de acuerdo con lo establecido en la ley sectorial.
- Estableció que **mientras dure el plazo de migración de contratos**, el Estado se quedaría con 82% del valor de la producción de hidrocarburos y las empresas petroleras con el restante 18%.
- El Estado asumió el control y la dirección de las actividades de producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de los hidrocarburos en el país.
- Se nacionalizaron<sup>3</sup> las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 50% más 1 en las empresas Chaco S. A., Andina S. A., Transredes S. A., Petrobras Bolivia Refinación S. A. y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S. A.
- Se otorgó un plazo de 60 días para la reestructuración de YPFB, *“convirtiéndola en una empresa transparente, eficiente y con control social”*.

Si bien el D. S. N° 28701 no se constituyó en una nacionalización en el sentido estricto de la palabra, lo cierto es que fue mucho más allá de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 en el sentido de estatizar el sector hidrocarburos, reducir el rol de las empresas petroleras a prestadoras de servicios y establecer a YPFB como el único comercializador de hidrocarburos, tanto para el mercado interno como externo. Ello implicaba un muy ambicioso supuesto, y es que YPFB debía ser una empresa eficiente técnica, financiera y ambientalmente, alejada de la politización y los intereses del partido de gobierno, y con una capacidad de respuesta inmediata al enorme desafío que se le planteaba de conducir todas las actividades hidrocarbúferas en el país; abstrayéndose, además, de las oscuras experiencias que ya tuvo el Estado boliviano como administrador de empresas.

## 2009 Nueva CPE

En febrero de 2009 se promulgó en el país la nueva Constitución Política del Estado que, en materia de hidrocarburos, constitucionaliza varios de los aspectos contenidos en el D. S. N° 28701, como la propiedad de los hidrocarburos producidos, el monopolio estatal en el sector o la exclusividad de YPFB como comercializador de hidrocarburos al mercado interno y externo; pero, además, establece aspectos que no estaban contemplados en la Ley de Hidrocarburos N° 3058 vigente a la fecha, por ejemplo, la figura de contrato de servicios como modalidad única para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, siendo que en la ley sectorial figuran todavía las 3 modalidades de contrato que fueron citadas anteriormente.

Asimismo, la Constitución de 2009 incluso establece aspectos institucionales del sector hidrocarburos como la creación de la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos, estableciéndola, en su artículo 363, como la “responsable de ejecutar, en representación del Estado y dentro de su territorio, la industrialización de los hidrocarburos; la cual ni siquiera es considerada en la Ley de Hidrocarburos aún vigente”. Lo propio ocurre con el artículo 365 que establece la creación de una institución “responsable de regular, controlar, supervisar y fiscalizar las actividades de toda la cadena productiva hasta la industrialización en el marco de la política estatal de hidrocarburos”; siendo que la ley sectorial estipulaba una Superintendencia de Hidrocarburos que solo consideraba la regulación y fiscalización de las actividades de transporte, refinación y comercialización, por lo que la actual Agencia Nacional de Hidrocarburos no es contemplada en la citada ley ni se le establece las competencias específicas para que pueda cumplir a cabalidad las competencias establecidas en la Constitución.

<sup>3</sup> Dicha nacionalización implicó la compra de las acciones a las empresas mencionadas y no implicó una expropiación de las mismas.

# 3

## PROBLEMAS Y PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA

---

Los sectores extractivos como hidrocarburos o minería se caracterizan por ser de largo plazo, es decir, que las políticas públicas implementadas para su desarrollo suelen dar resultados en los siguientes 10 o 20 años. De esta manera, transcurridos 20 años de la vigencia de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, 19 años de la promulgación del D. S. N° 28701 llamado también de “Nacionalización” y a 16 años de la promulgación de la actual Constitución Política del Estado, todas normas y directrices que marcaron el desarrollo del sector hidrocarburos en lo que ha transcurrido del siglo XXI, es posible observar los resultados de las acciones e inacciones no solo de los actores políticos involucrados, sino también de los actores sociales que desde inicios de siglo propusieron y presionaron por lograr el control estatal del sector hidrocarburos.

En este sentido, se presenta un análisis de los principales problemas que enfrenta el sector hidrocarburos, seguida de una propuesta para su consideración en una nueva ley de hidrocarburos.

### 3.1 Problema: PÉRDIDA DE INSTITUCIONALIDAD Y ROLES CONFUSOS

Si bien Bolivia ya había sido testigo del fracaso de la empresa minera nacional COMIBOL a mediados de los años 80 del siglo XX, así como de los problemas por los que atravesó la empresa petrolera nacional YPFB entre los años 70 y 80 del mismo siglo, teniendo en común ambos casos la falta de institucionalidad y el manoseo político que terminan una y otra vez convirtiendo a estas empresas estatales en generadores de empleo más que en aparatos productivos; el pueblo boliviano inició el siglo XXI demandando la refundación de YPFB que había sido capitalizada entre los años 1994 y 1997.

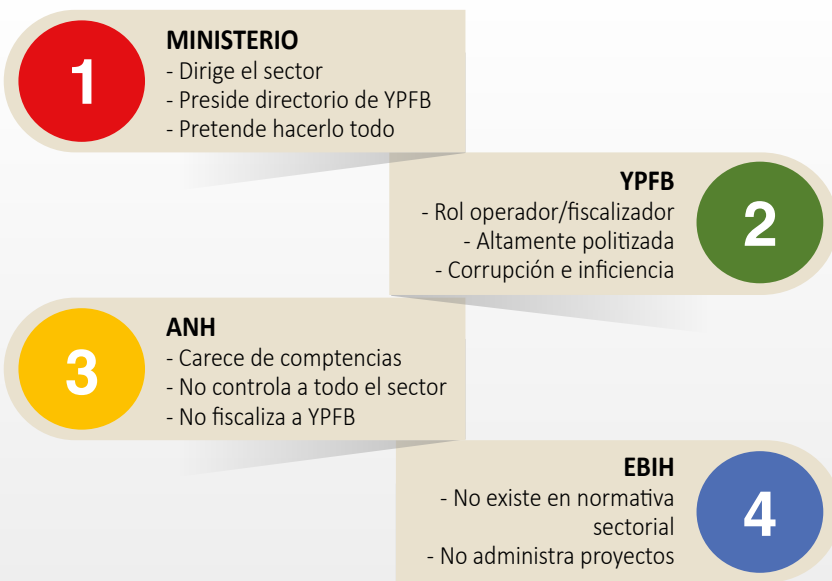
En la denominada “guerra del gas” del año 2003, caracterizada por una elevada convulsión social promovida por dirigentes sociales y actores políticos que, además de rechazar el Proyecto Pacific LNG, explicado anteriormente, demandaban mayor participación estatal en la renta petrolera y la refundación de la empresa estatal YPFB. De hecho, la tercera pregunta del Referéndum Nacional sobre política energética, realizado en julio de 2004, consultaba sobre la refundación de YPFB, siendo que esta pregunta tuvo una respuesta favorable en el ámbito nacional con 87%, olvidando los aspectos mencionados en el párrafo anterior, llevando a suponer que por el solo hecho de que las operaciones petroleras sean asumidas por una empresa estatal serían realizadas con eficiencia, eficacia y honestidad.

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, vigente desde mayo de 2005 en el marco de lo establecido y aprobado en la pregunta 3 del citado referéndum, estableció en su artículo 6: *“Se refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que esta Empresa Estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, reestructurando los Fondos de Capitalización Colectiva y garantizando el financiamiento del Bonosol”*, aunque por la crisis social y política que aún golpeaba al país, liderada por el partido político denominado Movimiento al Socialismo (MAS), no llegaría a aplicarse sino hasta que este partido ganara las elecciones nacionales realizadas en diciembre de 2005, asumiendo las riendas del país el 22 de enero de 2006.

Entre las primeras medidas asumidas por el nuevo gobierno a la cabeza del ex presidente Evo Morales estuvo la promulgación del D. S. N° 28701, llamado de *“Nacionalización”*, el 1 de mayo de 2006, el cual establece en su artículo 8: *“En 60 días, a partir de la fecha de promulgación del presente Decreto Supremo y dentro del proceso de refundación de YPFB, se procederá a su reestructuración integral, convirtiéndola en una empresa corporativa, transparente, eficiente y con control social”*. Han transcurrido 19 años desde entonces, y la empresa petrolera nacional tuvo, al menos, cinco problemas severos de corrupción, engaño y ocultamiento de información<sup>4</sup>. Asimismo, entre los años 2006–2025, la empresa petrolera estatal tuvo 14 presidentes ejecutivos, todos interinos, lo que representa un promedio de apenas un año y medio de gestión por autoridad; pero, además, seis de estas exautoridades comprometieron planes de reestructuración de YPFB que nunca se ejecutaron.

**En 19 años, YPFB tuvo 14 presidentes ejecutivos, todos interinos**

La alta rotación ejecutiva, se tradujo también en una alta rotación de personal subalterno, un incremento exponencial en la planilla de trabajadores, pero además en el incumplimiento en la certificación de reservas, retiro de información pública, opacidad en la adjudicación de áreas de exploración bajo contratos de exploración y explotación y, especialmente, un doble rol de operador y fiscalizador a partir de la estructura organizacional definida en la propia Ley de Hidrocarburos que creó dos vicepresidencias, una de Operación y otra de Fiscalización.



<sup>4</sup> Cambio de anexos en los Contratos de Operación suscritos (2006), exportación de crudo a Brasil (2006), caso Catler – Uniservice (2009), caso GLP con empresa SIPSA (2009), caso acoso y corrupción (2014), caso compra de taladros (2017).

En momentos prolongados, YPFB ha tenido el rol de cabeza de sector, el cual debería haber cumplido el Ministerio de Hidrocarburos y Energía; asimismo, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) no cuenta con competencias suficientes, incluso, ni siquiera figura en la Ley de Hidrocarburos para poder fiscalizar y controlar a YPFB. Asimismo, YPFB es quien administra proyectos como la Planta de Amoniaco y Urea, que debería estar a cargo de la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH), la cual, dicho sea de paso, solo existe en la Constitución Política del Estado, pero no está reflejada en la ley sectorial.

Existe una profunda inconsistencia entre la Ley de Hidrocarburos N° 3058, promulgada el año 2005, en actual vigencia, y la Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en febrero de 2009. El Ministerio de Hidrocarburos no cumplió a cabalidad sus funciones de planificador y normador sectorial; YPFB, con sus subsidiarias, intentó responder al mandato normativo de monopolizar todas las actividades del sector hidrocarburos, incurriendo en hechos de corrupción, ineficiencia y politización; la ANH incumple su rol de fiscalizar y controlar todas las actividades sectoriales, como establece la CPE en su artículo 365; la EBIH tampoco cumple a cabalidad su rol asignado en la carta magna.

Bajo la política hidrocarburífera aplicada en Bolivia en los últimos 20 años, los actores privados han sido minimizados al rol de simples proveedores de servicios de exploración y explotación bajo un régimen fiscal desequilibrado a favor del Estado y sin posibilidades de crecimiento toda vez que la ineficiencia en YPFB ha llevado al país a perder mercados para el gas natural y a mantener un sistema de subsidios para el mercado interno que han terminado por quitar todo incentivo para la inversión en exploración de hidrocarburos.

### 3.2 Propuesta: INSTITUCIONALIDAD Y NUEVOS ROLES

En este escenario, resulta fundamental realizar una reingeniería completa de la institucionalidad sectorial, definiendo **roles institucionales claros** para cada una de las entidades públicas involucradas en el sector hidrocarburos, así como redefinir las implicancias del **rótulo de recursos estratégicos** que la Constitución le asigna a los hidrocarburos; por cuanto ello no debería significar que este sector sea la billetera del país y promover la dependencia a su explotación, sino más bien condicionar a que los ingresos que obtiene el país sirvan exclusivamente para la diversificación de la economía, investigación en ciencia y tecnología, y el ahorro de largo plazo.

Considerando los lineamientos y restricciones establecidas en la Constitución Política del Estado las instituciones públicas para el sector hidrocarburos son: Ministerio de Energía e Hidrocarburos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH). En este sentido, se propone que una nueva ley de hidrocarburos considere las siguientes funciones básicas para estas instancias.

En el marco de una nueva política energética, orientada a una mirada integral de sector y a la propia transición energética, se recomienda que la cartera de Estado responsable de la política sectorial se denomine Ministerio de Energía que dirija los sectores de electricidad e hidrocarburos.

#### Ministerio de Energía

- Formular, dirigir y evaluar la política hidrocarburífera nacional, definiendo para ello planes quinquenales de desarrollo del sector hidrocarburos, en coordinación con las entidades bajo su dependencia y los gobiernos subnacionales que, además, deberán ser obligatoriamente evaluados a su culminación, a fin de presentar sus resultados y desafíos pendientes para el siguiente quinquenio.
- Establecer la política de precios, tanto para el mercado interno como para el externo.

- Suscribir acuerdos de cooperación hidrocarburífera con otros países, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Supervisar, controlar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de competencias y atribuciones de las instituciones del sector que estén bajo su cargo.
- Establecer políticas que garanticen el abastecimiento de gas natural y combustibles líquidos para el consumo interno.
- Coordinar con los gobiernos autónomos departamentales, municipales y autonomías indígena originaria campesina el desarrollo de las actividades hidrocarburíferas que atañen al ordenamiento territorial, en el marco de las competencias concurrentes y compartidas.
- Establecer sanciones pecuniarias y administrativas a entidades y empresas del sector bajo su tuición frente al incumplimiento de disposiciones legales establecidas en la normativa vigente.
- Diseñar, evaluar y realizar estrategias de promoción de áreas para la exploración y explotación, y divulgarlas de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.
- Publicar mensualmente en su página web las leyes, decretos supremos, resoluciones ministeriales, resoluciones de directorio, reglamentos y cualquier otra normativa sectorial, inextenso.

### Agencia Nacional de Hidrocarburos

- La Agencia Nacional de Hidrocarburos, mediante licitación pública internacional, deberá contratar empresas especializadas en la certificación de reservas hidrocarburíferas para que estas realicen la certificación nacional de reservas al 1° de enero de cada año y publicar en su página web, hasta el 31 de marzo de cada año, el informe completo que resultare de esta actividad.
- Realizar la licitación internacional de áreas para exploración y explotación de hidrocarburos que hubiesen sido reservadas a favor de YPF, o que hubieran sido devueltas por esta.
- Fiscalizar las actividades de exploración y explotación, previniendo daños a los yacimientos y maximizando la producción.
- Evaluar los resultados de la actividad exploratoria realizada por YPF o las empresas con las que esta hubiese suscrito Contratos de Prestación de Servicios y, en caso de ser positivos, emitir la declaratoria de comercialidad, conforme al reglamento específico aprobado.
- Realizar la fiscalización, seguimiento y control a la implementación de los planes de desarrollo y programas de trabajo y Ppresupuesto para cada uno de los campos en producción.
- Fiscalizar la producción de hidrocarburos en calidad y volumen para efectos impositivos, regalías y participaciones.
- Asumir la administración del Centro Nacional de Información Hidrocarburífera (CNIH) y del Centro de Nacional de Medición y Control de Hidrocarburos (CNMCH).
- Aprobar y controlar precios, tarifas y comisiones para las actividades de refinación, transporte, almacenaje y comercialización de hidrocarburos.
- Aplicar sanciones sobre las empresas públicas o privadas (incluida YPF), que incumpliesen la normativa legal vigente.

## MINISTERIO

01

- Definir política energética.
- Elaborar normativa y planes quinquenales.
- Controlar la gestión y cumplimientos de planes.
- Coordinar con ETAS.

ANH

02

- Fiscalizador de toda la cadena de actividades.
- Contratar empresas para certificación de reservas.
- Asumir administración del CNH.
- Administrar sanciones a empresas que incumplan la norma.

## Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, bajo tuición del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, es el brazo operativo del sector hidrocarburos, constituyéndose como una empresa pública nacional, autárquica, con carácter operativo, inembargable, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica.
- La estructura, funciones y la conformación del Directorio, se establecerá en sus estatutos, los mismos que serán aprobados conforme a las normas vigentes.
- YPFB podrá contratar empresas de servicios para que en su representación puedan realizar actividades de transporte, refinación, comercialización e industrialización de hidrocarburos, en el marco de lo establecido en el artículo 362 de la Constitución.
- El Presidente Ejecutivo es la máxima autoridad de YPFB y es quien preside el Directorio. La elección de esta autoridad será realizada a partir de una terna de profesionales propuesta por la Asamblea Legislativa Plurinacional, como resultado de una convocatoria pública, y desempeñará sus funciones por un lapso de hasta 8 años.
- Formular su plan estratégico institucional cada 5 años, presentarlo al Ministerio de Energía e Hidrocarburos y Agencia Nacional de Hidrocarburos para su aprobación.
- Planificar, ejecutar y controlar las actividades operativas de la cadena productiva, tanto en el país como en el exterior.
- Remitir a la ANH los planes de desarrollo para cada uno de los campos en los que opere directamente o mediante empresas con las que hubiese suscrito contratos de servicios petroleros para exploración y explotación de hidrocarburos.
- Remitir anualmente a la ANH los programas de trabajo y presupuesto para cada uno de los campos que se encuentre en operación en el país, así como reportes trimestrales sobre su cumplimiento.
- YPFB planificará, ejecutará y controlará las actividades operativas de la cadena productiva, en todo el territorio nacional y el exterior del país donde tenga participación.

Un aspecto fundamental que debe ser considerado en una nueva ley de hidrocarburos es la separación entre los roles de operación y de fiscalización, por lo que una disposición final de esta nueva norma debe establecer el traspaso de la Vicepresidencia de Administración de Contratos y Fiscalización dependiente de YPFB a la ANH.

## Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos

Si bien la industrialización de los recursos naturales no renovables ha sido una antigua añoranza de los años 50 y 60 del siglo XX, uno de los errores de la política hidrocarburífera, como resultado del discurso político de los últimos 23 años, ha sido el convencimiento de que el responsable de implementarla debe ser el Estado, mediante una empresa estatal de industrialización, en lugar de delegar esta responsabilidad al actor privado, facilitando las condiciones necesarias. La Constitución del año 2009 (art. 363) creó la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH) en un intento de blindar este sesgo, que lejos de facilitar su desarrollo ha sido más bien un obstáculo marcado por la ineficiencia, sospechas de corrupción y alta politización de los proyectos que, dicho sea de paso, el proyecto principal (Planta de Amoniaco y Urea) ha sido gestionado y administrado por YPFB.

YPFB

03

- Explorar.
- Explotar.
- Transportar
- Refinar.
- Comercializar.
- Transparencia y acceso a información.

Debido a la crítica situación por la que atraviesa el sector hidrocarburos y el país en su conjunto, no es posible esperar un cambio constitucional que modifique o derogue ese artículo de la Constitución, por lo que una nueva ley de hidrocarburos deberá aún mantener esta entidad hasta que se logre un cambio, siendo sus principales roles propuestos los siguientes:

- Desarrollar las actividades relativas a la industrialización del gas natural e hidrocarburos líquidos.
- Elaborar proyectos de industrialización de los hidrocarburos considerando la materia prima, la ingeniería básica y el encadenamiento hacia delante, a partir de la obtención de productos intermedios y finales.
- Administrar de manera directa o mediante terceros las diferentes plantas de industrialización de hidrocarburos.
- Implementar un centro de desarrollo e investigación con la finalidad de desarrollar nuevas tecnologías en diferentes áreas, con personal técnico prioritariamente del departamento donde se ubiquen los proyectos de industrialización.

EBH

04

- Desarrollar las actividades relativas a la industrialización de hidrocarburos.
- Elaborar proyectos de industrialización de los hidrocarburos.
- Administrar y operar las diferentes plantas de industrialización.

### 3.3 Problema: FALTA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN

Como se mencionó, en agosto de 2007, el Gobierno nacional promulgó la Ley N° 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos. Esta norma, en su artículo 6, establece la obligatoriedad de YPFB de publicar semestralmente en su página web información referida a costos recuperables y diferentes variables que forman parte del cálculo de la retribución de las empresas petroleras y la participación de YPFB en las ganancias de los contratos de operación, como se observa en la siguiente figura.



Artículo 6. (Transparencia de la Información).- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos publicará semestralmente y con carácter oficial, en su página Web institucional y por escrito mediante comunicaciones oficiales, toda la información referida a los Costos Recuperables y al cálculo realizado para la determinación de la participación de YPFB y de las empresas petroleras en los beneficios de la actividad de hidrocarburos.

Esta información de acuerdo a los Anexos D, F y G de los Contratos de Operación suscritos entre YPFB y las empresas petroleras, deberá contener al menos para cada Campo, lo siguiente:

1. Costos de personal de las empresas operadoras
2. Costos de movilización y desmovilización del personal
3. Costos de transporte y reubicación del personal
4. Costos de materiales
5. Impuestos, Regalías y Participaciones, Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), tasas, patentes, contribuciones y compensaciones e indemnizaciones.
6. Diferencias de cambio.
7. Protección al medio ambiente, seguridad industrial y salud ocupacional.
8. Costos legales.
9. Seguros, costos de administración y servicios
10. Depreciación de los activos fijos.
11. Volúmenes de producción, precios e ingresos brutos de los hidrocarburos por cada componente (gas natural, líquidos, etc) tanto para el mercado interno como externo.
12. Inversiones realizadas
13. El índice B.

Este sistema de información deberá ser implementado dentro de los ciento ochenta (180) días de la publicación de la presente Ley.

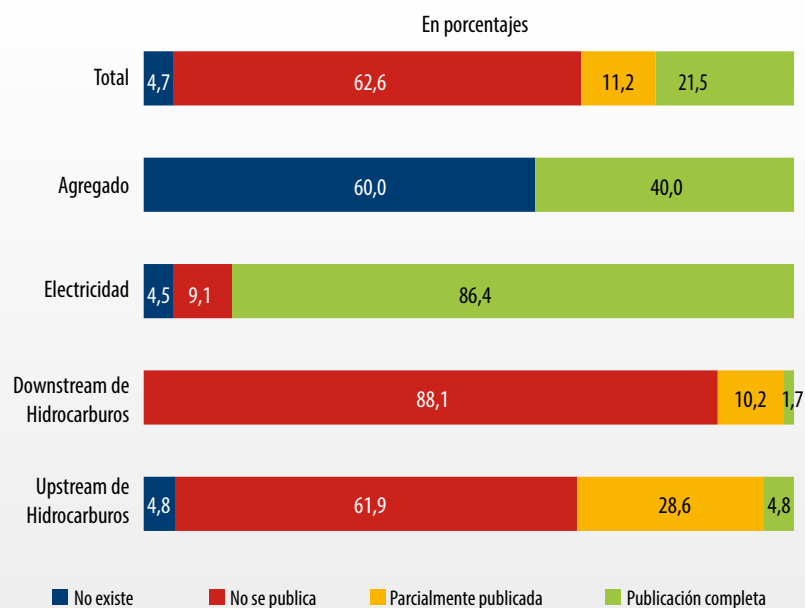
La norma otorgaba un plazo de 180 días desde su promulgación, para la implementación de este sistema de información semestral. Nunca se implementó y la transparencia y acceso a información estuvo a merced de la buena o mala voluntad de las autoridades públicas de turno. Hasta el año 2015, la empresa petrolera nacional publicaba en su página web información parcial sobre el sector hidrocarburos en un informe trimestral; sin embargo, cuando en esa misma gestión comenzó a caer la producción de hidrocarburos y los precios, el presidente ejecutivo de YPF que había asumido funciones en ese tiempo decidió retirar la publicación del boletín trimestral, así como la información en línea sobre el transporte de gas natural que era publicada en el portal de la subsidiaria YPF Transporte.

Asimismo, YPF publicó entre el año 2012 y 2021 un informe anual relativo a los costos recuperables y variables establecidas en el artículo 6 de la Ley N° 3740, aunque nunca lo hizo por campo, como lo establecía (equivocadamente) la norma ni tampoco por contrato de operación, como hubiera sido lo correcto, sino por operador; es decir, agregando los contratos que eran operados por una determinada empresa. Sin embargo, es posible que, ante la continua caída en la producción de hidrocarburos y los cuestionamientos a la figura de costos recuperables por parte de la oposición al Gobierno, las autoridades de YPF decidieron arbitrariamente dejar de publicar ese informe desde diciembre de 2021, incumpliendo la norma sin consecuencia alguna y contribuyendo a empeorar la situación de transparencia, y negando el derecho de acceso a la información pública a la población.

Otro elemento que resultó preocupante en el sector hidrocarburos fue que el Gobierno del expresidente Evo Morales se negó a publicar los contratos de operación para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos firmados en octubre de 2006, al igual que su sucesor, el ex presidente Luis Arce Catacora, cuya gestión se negó a publicar las adendas a los contratos de compra y venta de gas natural firmados tanto con Brasil como con Argentina.

En este contexto, es importante recordar que el año 2023 se realizó un estudio sobre la Transparencia y Acceso a Información en el Sector Energético (Fundación Jubileo, 2023) que arrojó los siguientes resultados:

**GRÁFICO N° 1. Información mínima requerida en el sector energético**



Del gráfico anterior, se observa que la falta de transparencia y acceso a información en el sector energético (solamente se publica 21,5% de la información mínima requerida) se explica por la poca transparencia en el sector hidrocarburos, tanto en el *upstream* (actividades de exploración y explotación) como en el *downstream* (refinación, transporte, almacenaje, comercialización e industrialización) de la información de acceso público apenas llega a 1,7%. Es importante resaltar que estos resultados son consecuencia de la negativa a cumplir la Ley N° 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos, promulgada en agosto de 2007 por parte de las autoridades de turno, así como porque este tipo de políticas dependen de la buena o mala voluntad de las mismas.

### 3.4 Propuesta: TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN

La transparencia y acceso a la información pública debe ser un pilar fundamental de una nueva ley de hidrocarburos y debe formar parte de un capítulo específico en el cuerpo de esa ley considerando tres ejes principales: **1) Incrementar y reforzar la transparencia de la gestión de los hidrocarburos, 2) Reconocer, garantizar y facilitar el acceso a la información para el pueblo boliviano y 3) Establecer la obligatoriedad** en la aplicación de esos preceptos por parte de las instituciones del sector (MH, ANH, YPFB sus filiales y subsidiarias y EBIH) así como las consecuencias en caso de incumplimiento.

En ese capítulo se debe incluir, de manera específica, la siguiente información mínima que debe ser publicada por las diferentes instituciones:

- 1) Leyes, decretos supremos, resoluciones ministeriales, resoluciones de directorio, reglamentos y cualquier otra normativa sectorial in extenso.
- 2) Planes estratégicos y operativos junto a presupuestos y su ejecución.
- 3) Estudios de factibilidad de todo proyecto a ser implementados en toda la cadena de hidrocarburos.
- 4) Importación de hidrocarburos, detallando al menos proveedor, tipo de hidrocarburo, volumen y precio.
- 5) Estudios de Impacto Ambiental por proyecto.
- 6) Documentos que respalden la implementación de la consulta previa e informada por proyecto.
- 7) Contratos suscritos en todas las actividades hidrocarburíferas, sus anexos y detalles necesarios de dichos contratos que permitan a la sociedad realizar un seguimiento.
- 8) Reservas certificadas de hidrocarburos por tipo de hidrocarburo, campo y tipo de reserva (probada, probable o posible).
- 9) Producción de hidrocarburos por tipo de hidrocarburo.
- 10) Comercialización de hidrocarburos, detallando volúmenes comercializados por mercado, precios de venta, costos de transporte y de compresión.
- 11) Ingresos generados por la venta de hidrocarburos por tipo de hidrocarburo y mercado de destino.
- 12) Pago de patentes, regalías, participaciones e impuestos por contrato de exploración y explotación.
- 13) Uso de los ingresos percibidos por concepto de regalías, participaciones e impuestos por parte de cada uno de los beneficiarios.
- 14) Costos recuperables y costos recuperados por contrato de exploración y explotación.
- 15) Inversiones programadas y ejecutadas por contrato de exploración y explotación.

16) Índice B por contrato de exploración y explotación.

17) Participación del Titular y de YPFB en las ganancias a distribuir por contrato de exploración y explotación.

En un reglamento específico se puede ampliar la lista de información además de definir detalles como la forma de presentación, medios para hacerlo, desagregación, plazos, sanciones y otras particularidades que permitan coadyuvar a una mejor gobernanza del sector. La elaboración de este reglamento deberá contar, necesariamente, con la participación de instituciones de la sociedad civil.

Asimismo, es importante que Bolivia ingrese a iniciativas internacionales en materia de transparencia y acceso a información como:

### **EITI (Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés)**

Esta experiencia de transparencia se aplica en otros países.

Los sectores involucrados son petróleo, gas, y minería. Involucra a Gobierno, empresa, sociedad civil.

Requiere un marco legal y régimen fiscal, otorgamiento de contratos y licencias, registro de licencias, contratos, beneficiarios reales, y la participación estatal en el sector extractivo.

El estándar 2023 de EITI incluye transición energética y cuestiones de género, ambientales y sociales.

Los países de América Latina y el Caribe que participan en el EITI son: Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Perú, Surinam, Santo Tomás y Príncipe, Trinidad y Tobago, siendo que Chile también se adhirió recientemente en 2025.

### **Alianza para el Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés)**

La sociedad civil debe participar y los gobiernos deben dar la información y los medios para que esto sea posible.

Es un compromiso gubernamental para desarrollar buenas prácticas de transparencia.

Participan Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, entre los países latinoamericanos.

### **Acuerdo de Escazú**

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe firmado en la ciudad de Escazú, Costa Rica, tiene 24 países firmantes y 15 partes, y entró en vigor desde 2021. Bolivia ha firmado el acuerdo el año 2018, ratificado el 2019 y es parte desde el 2021.

01



- Licencias y contratos.
- Producción.
- Pago de regalías e impuestos.
- Destino y uso de la renta.
- Contribución social y económica.

02



- Transparencia.
- Participación ciudadana.
- Rendición de cuentas.
- Innovación y tecnología.

El Acuerdo tiene como objetivo “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

03

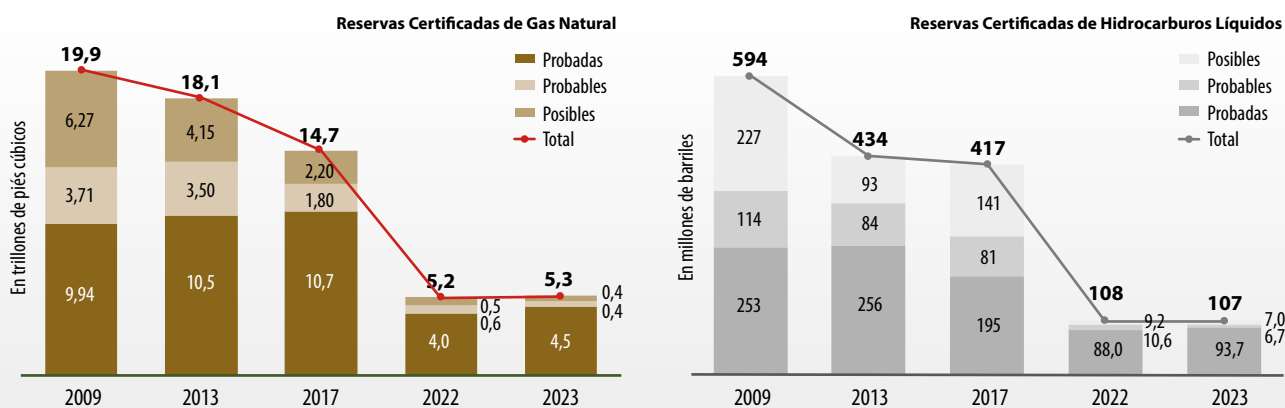


- Información ambiental.
- Participación ciudadana.
- Justicia ambiental.

### 3.5 Problema: CAÍDA DE RESERVAS HIDROCARBURÍFERAS

A inicios del siglo XXI, el gas natural fue puesto en el centro del debate político y social, dejando muy poco espacio para la información, discusión de argumentos y construcción de una visión sobre cómo el sector hidrocarburífero podría ser desarrollado y aprovechado de mejor manera, con un enfoque de largo plazo.

GRÁFICO N° 2. Certificación de Reservas Hidrocarburíferas



Las reservas hidrocarburíferas certificadas en el país habían incrementado significativamente en el periodo 2000 a 2005, lo que sirvió de base para que a inicios de siglo los diferentes actores políticos y sociales especularan diversas ideas sobre cómo, quién y hacia dónde debía desarrollarse el potencial hidrocarburífero nacional.

Es así que, el año 2009, el nuevo Gobierno presentó una nueva certificación de reservas en la que se advirtió una importante caída con relación a los 64 Trillones de Pies Cúbicos de reservas de gas natural y 1.111 millones de barriles de hidrocarburos líquidos certificados el año 2005, según las autoridades de entonces, atribuibles a la especulación de las empresas petroleras que operaban en el país en ese periodo, omitiendo el cambio en la metodología internacional para la certificación de reservas hidrocarburíferas.

Lo cierto es que la certificación de reservas hidrocarburíferas presentada el año 2009 debió servir de punto de partida para la política hidrocarburífera aplicada a partir de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 de 2005 y el D. S. N° 28701, llamado de “Nacionalización”, promulgado el año 2006 y, como se aprecia en el gráfico N° 1, lejos de incrementarse, han disminuido.

Si bien el argumento más utilizado por los actores políticos estos últimos 10 años se fundamentan en que no hubo suficiente actividad exploratoria, lo mencionan como si fuera resultado de un descuido u olvido, ya sea por parte de las empresas petroleras privadas o de la propia YPF, omitiendo o ignorando las causas que explican esta decisión. Es fundamental comprender que el sector hidrocarburos es de largo plazo y de alto riesgo, por lo que las condiciones básicas para obtener éxito en su desarrollo son tres que, como bien explicaba el Ing. Carlos Miranda Pacheco, conforman un círculo virtuoso que debe ser desarrollado de manera simultánea y la política hidrocarburífera debe impulsar: i) explorar, ii) producir y iii) vender.

**FIGURA N° 1. Círculo virtuoso que explica el éxito hidrocarburífero**



Fuente: Ing. Carlos Miranda Pacheco

Ninguna empresa petrolera, sea estatal o privada, realiza actividades de exploración, con inversiones que superan los 500 millones de dólares, si no es con un fin de lucro; por lo que es importante contar con la tecnología y condiciones necesarias para poder producir en el largo plazo y, en especial, con mercados dispuestos a comprar los hidrocarburos producidos.

La exploración implica no solo contar con nuevas áreas destinadas a esta actividad; así, desde el año 2007, YPF cuenta con 104 áreas para este propósito. También debe contar con el capital de riesgo para cubrir los costos que implica, considerando que no existe forma de asegurar al cien por ciento el éxito exploratorio, por lo que existe una alta probabilidad de fracaso, con la correspondiente pérdida de cientos de millones de dólares que, para un actor estatal, implica un costo de oportunidad en términos de salud, educación u otras prioridades nacionales; en tanto que, para un privado, puede ser compensada con otras operaciones realizadas en otros países.

La inversión en exploración y producción está en directa relación con el mercado; es imprescindible contar con facilidades de transporte que permitan evacuar la producción hasta su destino, por lo que el régimen fiscal aplicable (regalías, impuestos, patentes o participaciones) deberá ser razonable para que, junto a precios internacionales, puedan garantizar una rentabilidad interesante que incentive la inversión. Por tanto, el problema en Bolivia no puede ni debe ser reducido a la poca actividad exploratoria, sino que debe ser evaluada la política hidrocarburífera en su integralidad.

Es importante recordar que, en agosto de 2007, el Gobierno nacional promulgó la Ley N° 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos, la cual, en su artículo 7, establece:

**Artículo 7. (Certificación de Reservas).**- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, mediante licitación internacional, deberá contratar empresas especializadas en la certificación de reservas de hidrocarburos, para certificar el nivel efectivo de dichas reservas en el país.

Para los propósitos del desarrollo estratégico del sector, YPFB queda autorizado para realizar todas las acciones necesarias que le permitan por cuenta propia efectuar la certificación de reservas de hidrocarburos en el país.

YPFB, hasta el 31 de marzo de cada año, deberá publicar el nivel de reservas certificadas existentes en el país al 1° de enero de dicho año, exceptuando la gestión 2008 cuando las reservas serán publicadas hasta el 30 de junio.

Remítase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los treinta días del mes de agosto de dos mil siete años.

A partir de lo establecido en la citada ley, llama la atención que al observar el gráfico N° 1 destacan al menos tres elementos:

1. La Ley N° 3740 ha sido incumplida sistemáticamente por las diferentes máximas autoridades ejecutivas de YPFB, así como del Ministerio de Energía e Hidrocarburos, sin consecuencia alguna.
2. Desde el año 2009 se observó una significativa reducción en los tres tipos de reservas (probadas, probables y posibles), sin que la política hidrocarburífera y gestión sectorial hayan podido revertir la situación en 16 años, a pesar de haber promulgado, el 2015, el D. S. N° 2366 que autorizó la exploración hidrocarburífera en parques naturales (claramente no era la solución) y la Ley N° 767 de incentivos para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, o los más de cuatro planes de reactivación del *Upstream* (PRU) presentados por YPFB entre 2019–2023.
3. Desde la vigencia de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 han existido 5 certificaciones de reservas que se realizaron los años 2009, 2013, 2017, 2022 y 2023, en las cuales se aprecia una clara disminución –año tras año-, con una caída particularmente preocupante en las reservas certificadas probables y posibles, mostrando una enorme dificultad para poder revertir este comportamiento en el mediano plazo.

A partir de los indicadores de las últimas tres certificaciones de reservas hidrocarburíferas, resulta evidente que la política hidrocarburífera implementada desde la Ley N° 3058 del año 2005, el D. S. 28701 de 2006 y la propia Constitución Política del Estado de 2009 no ha servido para promover la actividad exploratoria en el país; por el contrario, las empresas petroleras que operaban en Bolivia orientaron la inversión al desarrollo de los campos existentes, y la empresa petrolera nacional YPFB no logró asumir con mayor dinamismo la actividad exploratoria.

### 3.6 Propuesta: CONDICIONES PREVIAS Y SEGURIDAD JURÍDICA

Bolivia es un país que no solo ha intentado nacionalizar una vez el sector hidrocarburos, sino tres. Si bien la última es absolutamente discutible, lo cierto es que el discurso político prevalece en la memoria de la mayoría de las empresas petroleras transnacionales, así como en las de empresarios bolivianos que

sobrevivieron a un ambiente hostil a la inversión privada por el Gobierno que estuvo a cargo del país entre 2006–2019 y 2020–2025.

### Seguridad jurídica

Es fundamental que la nueva ley de hidrocarburos establezca un marco institucional creíble con mecanismos de independencia en la toma de decisiones y otorgue mecanismos de garantía de juicio independiente ante controversias contractuales. En determinados casos, la nueva norma deberá considerar:

### Ordenamiento territorial

La nueva ley de hidrocarburos debe contemplar el artículo 300, numeral I, punto 5 de la Constitución Política del Estado en el sentido de que los gobiernos autónomos departamentales tienen competencia exclusiva en la elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipios e indígena originario campesinos; por lo que el establecimiento de áreas de exploración de hidrocarburos deberán ser coordinadas entre los diferentes niveles del Estado y respetando esos planes.

La nueva norma sectorial debería establecer que no se desarrollará ningún tipo de actividad de exploración de hidrocarburos sobre parques naturales y áreas protegidas.

### Consulta previa

La consulta previa será aplicada de antes de la licitación o adjudicación de las áreas de exploración, así como antes de la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Sin duda, un tema que debe ser evaluado y debatido es sobre qué población se realiza la consulta: comunidades indígenas campesinas, municipio, provincia o departamento.

### Criterios para la selección de empresas

Establecer como mecanismo para la selección de empresas con las que se suscriben contratos de exploración y explotación de hidrocarburos:

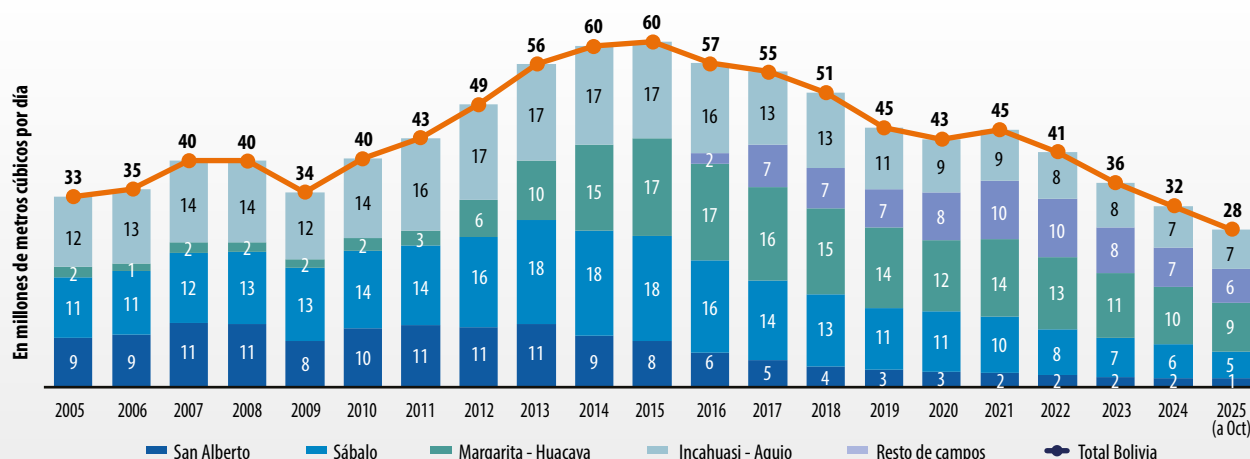
<b>a</b>	Capacidad de inversión: Demostrar capacidad de inversión a nivel nacional e internacional.
<b>b</b>	Capacidad técnica: Demostrar experiencia de al menos 20 años en el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos
<b>c</b>	Capacidad ambiental y social: Presentar y respaldar su currículum ambiental en la realización de actividades relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos

Capacidad financiera y de gestión: Demostrar que cuenta con personal calificado, capacidad de optimización de costos, rentabilidad financiera en proyectos desarrollados.

## 3.7 Problema: CAÍDA EN LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS

En contraste con lo descrito en el punto anterior, a pesar de que no hubo suficiente actividad exploratoria en Bolivia que permitiera incrementar las reservas hidrocarburíferas, sin duda, llama la atención el comportamiento de la producción, tanto de gas natural como de hidrocarburos líquidos; como se verá en los siguientes gráficos, en ambos caos se pueden advertir claramente dos momentos, el primero comprendido entre los años 2005–2015 y el segundo entre el 2016–2025.

GRÁFICO N° 3. Producción Promedio Diaria de Gas Natural



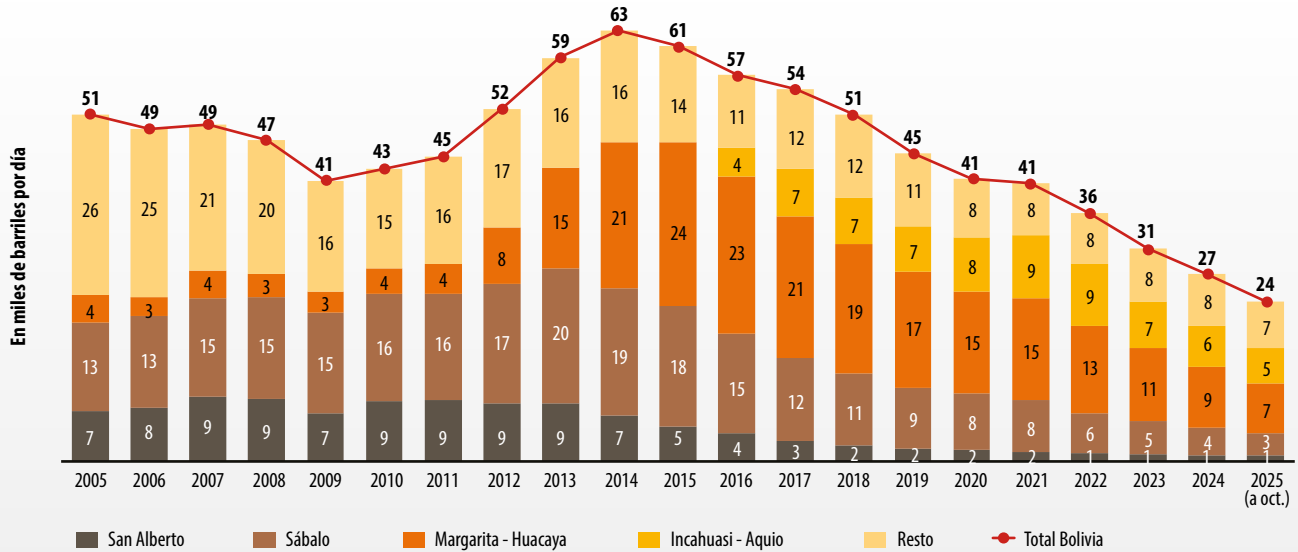
Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo a partir de datos de YPFB, Ministerio Hidrocarburos y Energía, Direcciones de Energía e Hidrocarburos de los Gobiernos Autónomos Departamentales de Tarija y Santa Cruz.

Si bien en el primer momento existió un incremento de 81% en la producción de gas natural hasta el año 2015, ello se explica por una explotación acelerada de las reservas de hidrocarburos que fueron descubiertas en la década de 1992–2002, con el aparente propósito de monetizar las mismas durante el superciclo de precios internacionales del petróleo que dispararon los precios de exportación del gas natural boliviano entre los años 2004–2014. En este periodo de tiempo no se encontraron nuevas reservas de hidrocarburos debido a que, como ya se dijo anteriormente, no hubo suficiente actividad exploratoria que permita reponer las reservas que venían siendo explotadas.

Posteriormente, se observa un segundo momento entre los años 2015–2025 en el que se registró una caída continua en la producción de gas natural; caracterizada por la declinación de la producción en los yacimientos de los principales campos productores en el país, que habían sido sobreexplotados durante los años anteriores. Si bien en ese periodo entró en producción el único campo nuevo significativo descubierto en el país, durante los últimos 20 años (campo Incahuasi–Aquio), éste no pudo compensar la caída de la producción de los tres denominados “megacampos”. Como se observó en el Gráfico N° 3, entre los años 2015–2025, la producción promedio diaria de gas natural pasó de 60 millones de metros cúbicos por día (MMm3/d) a solo 28 MMm3/d, lo que representa una caída de -54%, aspecto que, sin duda, tiene y tendrá consecuencias comerciales, económicas y fiscales. Es más, la producción de gas natural en el país es incluso menor a la registrada 20 años atrás, cuando se promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 3058.

Con relación a la producción de hidrocarburos líquidos, ésta siguió un comportamiento similar al descrito en el caso del gas natural; ello debido a que, por una parte, el principal componente de esta categoría es el petróleo condensado asociado al gas natural y en la medida en que disminuye la producción del segundo también lo hace el primero; y por la otra, debido a la política de subvención a los hidrocarburos, vigente desde el año 2004, no ha existido exploración de petróleo crudo en el país, por lo que la producción de este otro componente ya se encontraba en declinación desde el año 2006. Estos factores marcaron, como se verá en el siguiente gráfico, la declinación también de la producción de hidrocarburos líquidos.

GRÁFICO N° 4. Producción promedio diaria de hidrocarburos líquidos

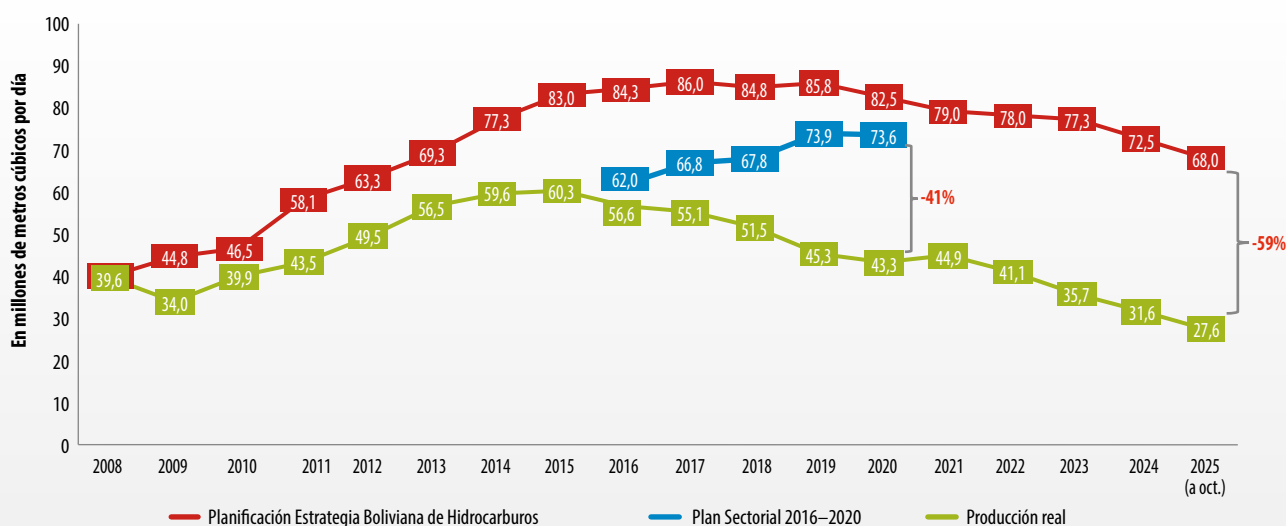


Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo a partir de datos de YPFB, Ministerio Hidrocarburos y Energía, Direcciones de Energía e Hidrocarburos de los Gobiernos Autónomos Departamentales de Tarija y Santa Cruz.

Sin duda, la caída en la producción de hidrocarburos por la que atraviesa el país desde el año 2016 implica un problema de oferta para los mercados que dependen de la misma; ello ha supuesto la necesidad de renegociar los contratos de exportación que Bolivia tenía suscritos con Brasil y Argentina mediante la firma de sucesivas adendas, entre los años 2020–2025. En el caso del mercado interno, se ha traducido en una menor disponibilidad de producción interna de derivados como gasolina y diésel, lo que ha obligado al país a incrementar la importación de estos combustibles con sus consiguientes efectos económicos.

Esta situación no debió ser ajena para las autoridades a cargo del sector hidrocarburos, ello debido a que los datos reales de la producción debieron ser comparados y monitoreados en relación con los valores que se habían programado primero en la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (EBH), presentada al país el año 2008 por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía que, posteriormente, fueron ajustados a la baja en el Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Hidrocarburos 2016–2020, presentado también por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, el año 2015. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la línea roja muestra la producción de gas natural diaria planificada en la EBH; la línea azul, la producción de gas natural diaria ajustada por el Plan de Desarrollo Sectorial de Hidrocarburos 2016–2020 y la línea verde, la producción diaria real de gas natural registrada hasta el año 2025.

GRÁFICO N° 5. Planificación versus realidad en la producción promedio diaria de gas natural



Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo a partir de datos de la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, Plan Sectorial de Desarrollo del Sector Hidrocarburos 2016-2020, YPFB, Ministerio Hidrocarburos y Energía, Secretarías de Energía e Hidrocarburos de los gobiernos autónomos departamentales de Tarija y Santa Cruz.

La producción real de gas natural, desde el año 2016, ya mostraba una importante desviación con los valores planificados, aspecto que debió haber sido corregido oportunamente, ya sea en los supuestos de la planificación o en los problemas por los que atravesaba la gestión sectorial. Lamentablemente, a pesar de diversas advertencias realizadas por diferentes analistas e instituciones, como Fundación Jubileo, ello no ocurrió y al año 2020 se evidenció que la diferencia entre la producción real de gas natural y lo planificado era de -41%; siendo que al año 2025 existe una diferencia de -59% con relación a la EBH, lo que demuestra que varios de los supuestos utilizados en los planes sectoriales no se cumplieron y, peor aún, no se realizaron los ajustes oportunos respectivos en la gestión sectorial a fin de corregirlos.

### 3.8 Propuesta: CAMBIOS EN LOS CONTRATOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN

#### *Obligación de reposición de reservas*

Con el objetivo de garantizar las reservas suficientes para asegurar el abastecimiento del mercado interno, así como del cumplimiento de los acuerdos institucionales que hubiera suscrito el país, se propone incorporar en la ley la obligación de reposición de reservas:

Las empresas petroleras, así como YPFB, estarán obligadas a reponer, mediante actividades de exploración y desarrollo, las reservas hidrocarburíferas que hubiesen sido consumidas.

#### *Cláusula de estabilidad fiscal*

La crítica situación del sector hidrocarburos, considerando los hechos más significativos ocurridos en las últimas dos décadas en Bolivia presentados en la primera sección de este documento, hacen razonable considerar la incorporación de **cláusulas de equilibrio en los contratos de exploración y explotación** de hidrocarburos. Este tipo de cláusulas ofrecen a las compañías petroleras un equilibrio económico; es

decir que si algún aspecto jurídico es modificado y tiene un impacto negativo en la compañía petrolera, la cláusula establece que otro cambio será realizado ya sea por la empresa petrolera nacional o Ministerio de Hidrocarburos del país en cuestión para que la empresa petrolera pueda volver al equilibrio económico inicial (a donde estaban antes del cambio).

### **Contenido local**

El desarrollo del sector hidrocarburos, al igual que cualquier otro, no solo debe ser limitado al pago de regalías o impuestos; sino que, adicionalmente, puede contribuir en el desarrollo de las economías locales mediante la contratación de bienes o servicios localmente, lo que se denomina contenido local.

Se propone que la nueva ley incorpore en los contenidos mínimos de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos la obligación de promover el **contenido local** mediante procesos de contratación de bienes producidos localmente, servicios y personal que vayan primero de lo local, buscando promover los emprendimientos y el esfuerzo de la población donde se ubica el proyecto hidrocarburífero, siempre que cumpla con estándares de calidad requeridos; para que, en caso de declararse desierto el proceso, la contratación pueda escalar al ámbito nacional o incluso internacional.

## **3.9 Problema: PÉRDIDA DE MERCADOS Y DESABASTECIMIENTO**

Durante los últimos 20 años que lleva vigente la actual política hidrocarburífera en Bolivia, el mercado interno ha sido identificado como prioritario; aunque los mercados de exportación, en el caso del gas natural, han sido los de mayor importancia, tanto en términos de volúmenes como de precios de venta. En el caso de los hidrocarburos líquidos producidos, el mercado interno ha sido también la prioridad con eventuales exportaciones de crudo reconstituido.

### **Gas Natural**

La comercialización de gas natural guarda estrecha relación con la producción y, como se mencionó, ha sido destinado fundamentalmente a tres mercados en los últimos 23 años.

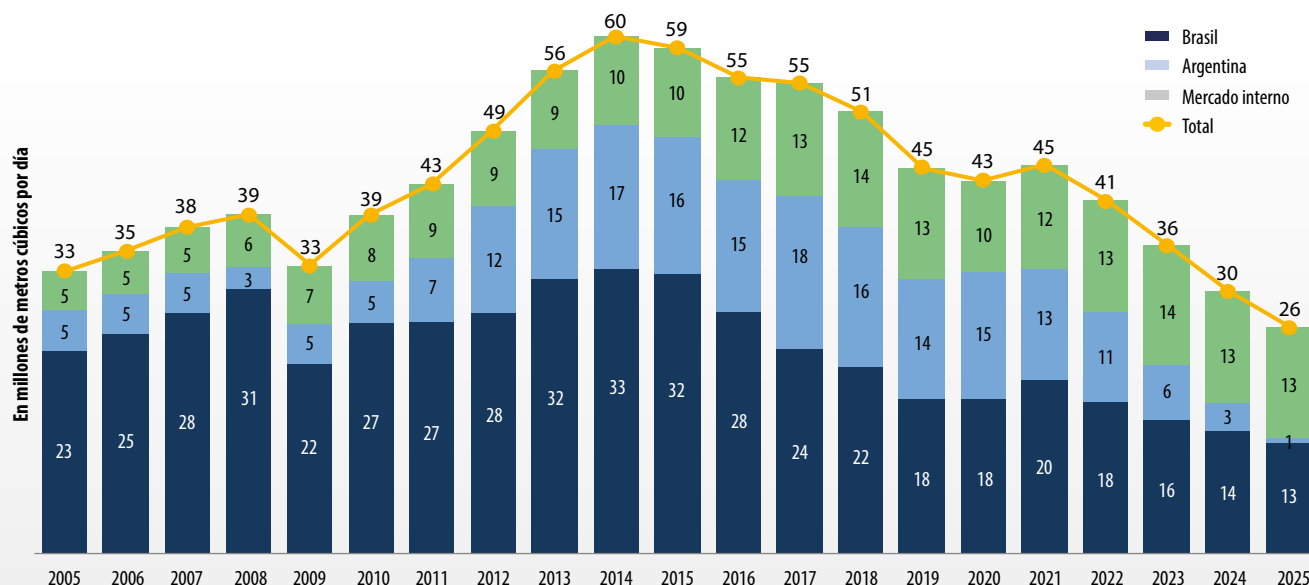
- 1. Interno:** De acuerdo con el marco normativo vigente en el país, este es el mercado prioritario para la producción de gas natural. Fue desarrollado con mayor impulso desde el año 2006 como resultado de la narrativa política y social basada en que el país contaba con abundantes recursos de gas natural y, por tanto, había que “gasificar la economía” desarrollando ambiciosos proyectos de construcción de redes de gas domiciliario, gas vehicular e industrial, olvidando de que se trataba de un recurso natural no renovable; es decir, finito en el tiempo; tampoco se consideraron los riesgos que ello podría implicar si no se mantenía un determinado nivel de reservas.
- 2. Brasil:** No es posible comprender la bonanza de ingresos fiscales que vivió el país entre los años 2004–2014, si no se comprende la importancia que tuvo la exportación de gas natural y, en particular, la suscripción del contrato de compra y venta de gas natural con la vecina República de Brasil, el año 1996, y que entró en operación en julio de 1999 por un periodo de 20 años. Si bien el contrato culminó en términos formales en diciembre de 2019, el mismo establecía un periodo de conciliación de volúmenes que se ha prolongado en el tiempo y hace previsible su cierre el año 2027, luego de la adenda suscrita el año 2025.
- 3. Argentina:** Con este mercado, si bien venía siendo ya desarrollado desde el siglo pasado, mediante contratos, tanto en firme como interrumpibles, el año 2006 se suscribió el contrato de compra y venta de gas natural entre YPF de Bolivia y ENARSA de Argentina, para un periodo de 20 años (hasta el 2027). El año 2010 se suscribió la primera adenda al contrato, estableciendo periodos diferenciados para la compra–venta de gas natural entre verano e invierno; así como

un nivel progresivo de incrementos en el volumen acordado hasta llegar al máximo de 27,7 MMmcd, aspecto que también resulta importante para comprender la importancia y situación de este contrato de exportación de gas natural que tiene Bolivia.

Sin embargo, la caída en la producción descrita anteriormente, resultado de la falta de exploración, ha obligado al país a renegociar este contrato por menores volúmenes mediante la suscripción de sucesivas adendas desde el año 2019, llegando al punto de perder por completo este mercado ante la solicitud de Argentina de terminar de forma anticipada la relación contractual por la caída en la producción de gas natural.

El gráfico muestra el comportamiento de la comercialización de gas natural desde la vigencia de la actual política hidrocarburífera hasta la fecha.

**GRÁFICO N° 6. Comercialización promedio diaria de gas natural**



Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo a partir de datos de YPF, Ministerio Hidrocarburos y Energía, Secretarías de Energía e Hidrocarburos de los Gobiernos Autónomos Departamentales de Tarija y Santa Cruz.

Como es previsible, si cae la producción también reduce la comercialización; es así que desde el año 2015 vienen cayendo los volúmenes de gas natural enviados a Brasil y Argentina, siendo el mercado interno el único que ha crecido en estos años; sin embargo, existen algunos elementos importantes a considerar:

- a) El mercado interno registró un crecimiento importante y sostenido desde el año 2005, resultado de la política de “gasificar la economía” y privilegiar el consumo local. Así, el 66% de la electricidad generada en el país, el año 2024, provino de termoeléctricas que funcionan principalmente con gas natural, convirtiendo al sector eléctrico en el principal destinatario de gas natural.

El precio al cual se vende el gas natural en el mercado interno promedia los 1,3 dólares el millón de BTU (\$us/MMBTU), valor significativamente inferior al de exportación, lo que permite advertir que, además de haber extendido el uso del gas natural en el mercado interno, se lo hizo a un precio subvencionado (considerando su costo de oportunidad de exportación). Estos dos aspectos muestran claramente que la política hidrocarburífera de los últimos 20 años olvidó considerar que el gas natural es un recurso natural no renovable y, por lo tanto, finito.

- b) El mercado de Brasil ha sido el principal destino del gas natural boliviano entre los años 1999 y 2019. Los volúmenes pactados, los criterios como el *take or pay* (toma o paga) y su vínculo

con el precio internacional del petróleo a través de una cesta de *fuel oils*, le ha permitido al país contar con un inédito flujo de ingresos de exportación durante el periodo 2004–2014 debido al superciclo de precios internacionales del petróleo que, posteriormente, cayó desde el 2015 con su consecuente impacto en el precio de exportación del gas natural boliviano.

Como se puede apreciar en el Gráfico N° 6, los volúmenes exportados de gas natural a Brasil se fueron incrementando, año tras año, hasta el 2014, cuando se alcanzaron los 33 MMm<sup>3</sup>/d, incluido el gas combustible; sin embargo, debido a la declinación de los principales campos productores y falta de actividad exploratoria que fueron explicados anteriormente, desde el año 2016 se observa una caída en los volúmenes exportados hasta llegar a los actuales 13 MMm<sup>3</sup>/d, una caída de -60%, lo que implica menor ingreso de divisas para el país.

El incumplimiento de Bolivia, sumado a la caída continua en la producción de gas natural fueron, probablemente, factores de preocupación para Brasil, como comprador de gas natural boliviano, en términos de posibles impactos negativos en la provisión de energía en el mediano plazo; por lo que, el vecino país optó por la construcción de terminales para compra de Gas Natural Líquido (GNL) de ultramar; así como en el desarrollo de los yacimientos del Pre-sal frente a la costa atlántica de ese país.

- c) El año 2017, Argentina realizó estudios orientados a evaluar la posibilidad de abastecer su mercado interno (lo que incluye al noreste argentino) con el gas natural que ya venía siendo explotado en Vaca Muerta, su principal reservorio encontrado al suroeste de su país, en la provincia de Neuquén. Estos resultados fueron incorporados en una política nacional que, luego de varios debates internos, identificó como primer objetivo llegar a la provincia de Buenos Aires y, posteriormente, conectar con la red que permita llegar incluso al noreste argentino.

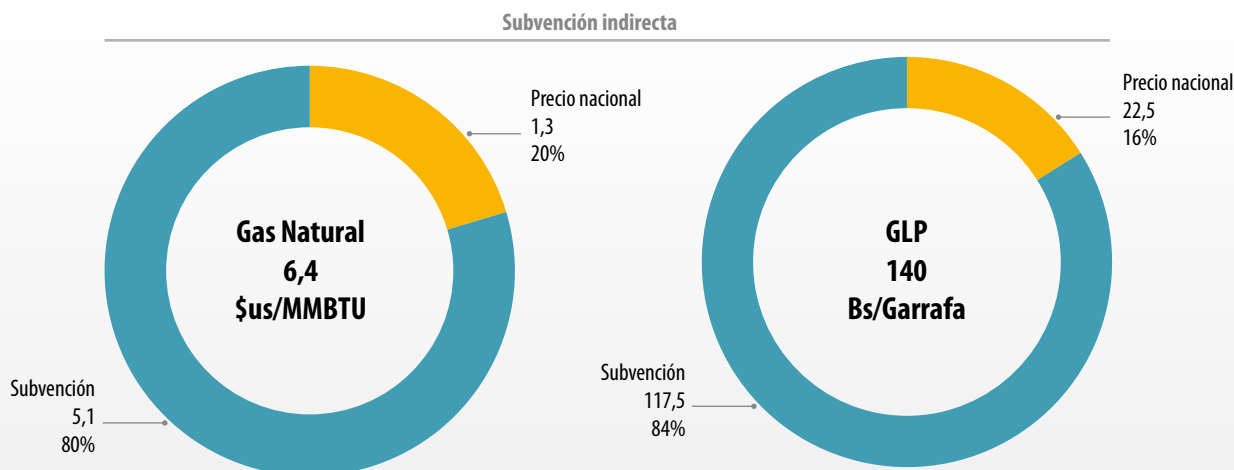
El plan de Argentina consideró la construcción de un gasoducto entre las provincias de Neuquén y Buenos Aires (inaugurado el año 2023) y se iniciaron las obras para la reversión del gasoducto de Transporte de Gas del Norte (TGN) que permitía llevar el gas natural hasta el noreste, mercado al que llegaba el energético boliviano. En este sentido, en agosto de 2024, Argentina y Bolivia dieron por concluido en contrato de compra y venta de gas natural; es decir, tres años antes de lo acordado en el contrato inicial. De esta manera, Bolivia perdió el mercado argentino, lo que, por una parte, implicó una caída de ingresos por divisas que ingresaban al país, así como la reducción de los ingresos por concepto de regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Bolivia tiene –desde hace 10 años– un problema de oferta de hidrocarburos. No produce suficiente gas natural para exportar, lo que, además de provocar la pérdida del mercado argentino y reducir su participación en el mercado brasilero, ha significado una caída significativa en los ingresos por divisas para el Estado, así como de regalías e IDH que benefician al conjunto del país.

Con relación al mercado interno, existen dos problemas claros: por una parte, la producción que sigue declinando sin visos de que surjan nuevos reservorios de magnitud, como se mostró anteriormente y, por otra, un precio subvencionado vía costo de oportunidad para el mercado interno.

Sin duda, uno de factores que más incide negativamente para que las empresas petroleras que operan en Bolivia inviertan en exploración de gas natural radica en el precio subvencionado que actualmente representa un 20% del precio de exportación, siendo que, con alta probabilidad, para algunos de los campos incluso este valor se encuentre por debajo del costo de producción. La subvención al gas natural es una de las principales barreras para el ingreso de otros proyectos de fuente renovable, como las hidroeléctricas, que son necesarias para diversificar la matriz eléctrica nacional que hoy depende, en gran medida (70%), del gas natural.

## GRÁFICO N° 7. Precio real y subvención al gas natural y GLP



Fuente: ANH, MHE, GlobalPetrolPrices, precios al 10 de noviembre de 2025 con tipo de cambio de mercado.

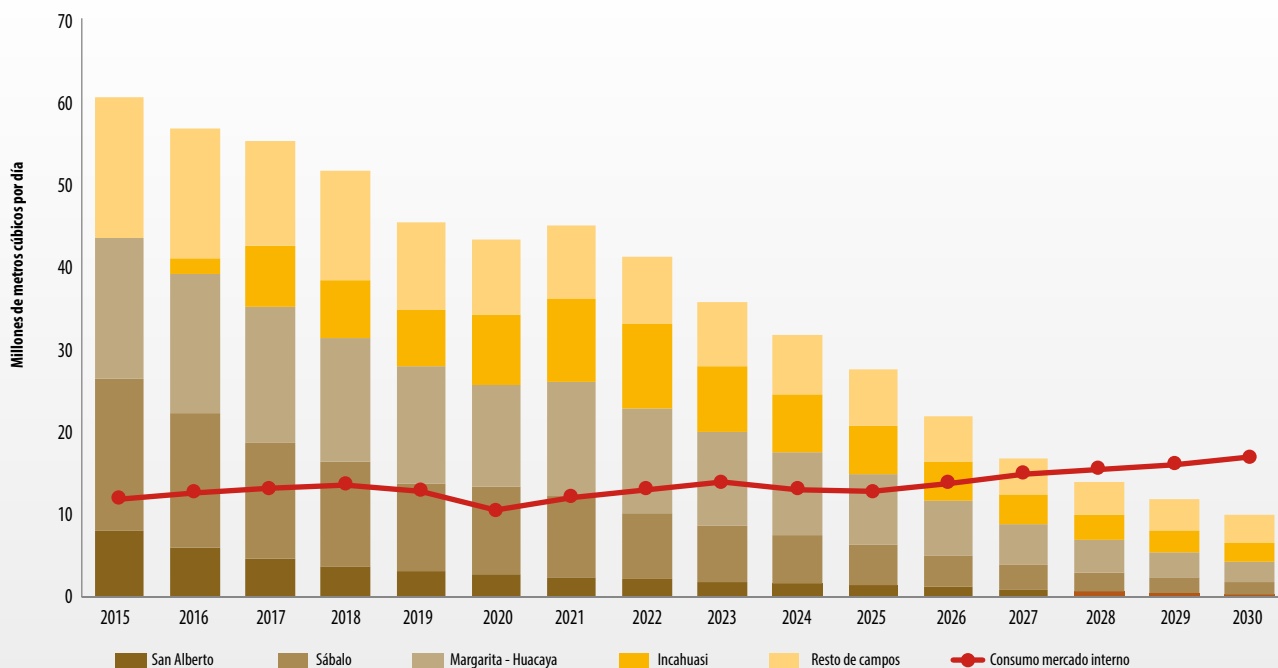
En el caso del Gas Licuado de Petróleo, también existe una subvención indirecta mediante el costo de oportunidad que tendría la exportación de este energético. Sin embargo, en este caso es importante considerar que, a muy corto plazo (2026), Bolivia se enfrentará a la necesidad de importar una porción del GLP que se consume en el mercado interno, como lo advirtió el Ing. Álvaro Ríos, desde el año 2024<sup>5</sup>, debido a la pérdida del mercado argentino que permitía la obtención de este energético a partir de la corriente del gas natural que se exportaba al vecino país. La mayor preocupación en el caso del GLP no es solamente si al momento de importar se va a mantener o no el precio en el mercado interno y cómo se financiaría este nuevo gasto estatal, sino la garantía de suministro; es decir, poder importar este energético de manera oportuna y regular, considerando que 95% es consumido por el sector residencial y en la mayoría de los casos se trata de población sin posibilidad de poder cambiar su tecnología de cocina a electricidad, como es el caso de vivanderos y otros.

Otro de los problemas a los que se enfrenta el país es que, como resultado de la política de “gasificar la economía”, la demanda del mercado interno se ha venido incrementando en los últimos 20 años, pasando de un consumo promedio de 5MMm<sup>3</sup>/d, el año 2005, a 13,2MMm<sup>3</sup>/d, en 2025; pero, además, paga un precio subvencionado que apenas representa 20% del precio real, siendo el 80% restante subvencionado mediante costo de oportunidad por el Estado.

Al ser el sector hidrocarburos caracterizado por ser de largo plazo y alto riesgo, es muy poco probable que en los próximos tres años se logre descubrir al menos tres megacampos que permitan revertir la caída acumulada de 54% en la producción de gas natural con relación a los valores máximos alcanzados el año 2015. En este sentido, considerando que para impulsar la actividad exploratoria se requiere de una nueva ley sectorial que cuente con los incentivos institucionales, contractuales, ambientales, económicos y fiscales necesarios, la cual dará resultados en los próximos cinco a ocho años; se ha realizado una estimación de los volúmenes producidos de gas natural en Bolivia, como se muestra en el gráfico.

5 [noticiasfides.com/economia/especialista-en-hidrocarburos-alerta-que-en-2025-bolivia-empezara-a-importar-glp](https://noticiasfides.com/economia/especialista-en-hidrocarburos-alerta-que-en-2025-bolivia-empezara-a-importar-glp)

GRÁFICO N° 8. Proyección de producción y consumo de gas natural en el mercado interno



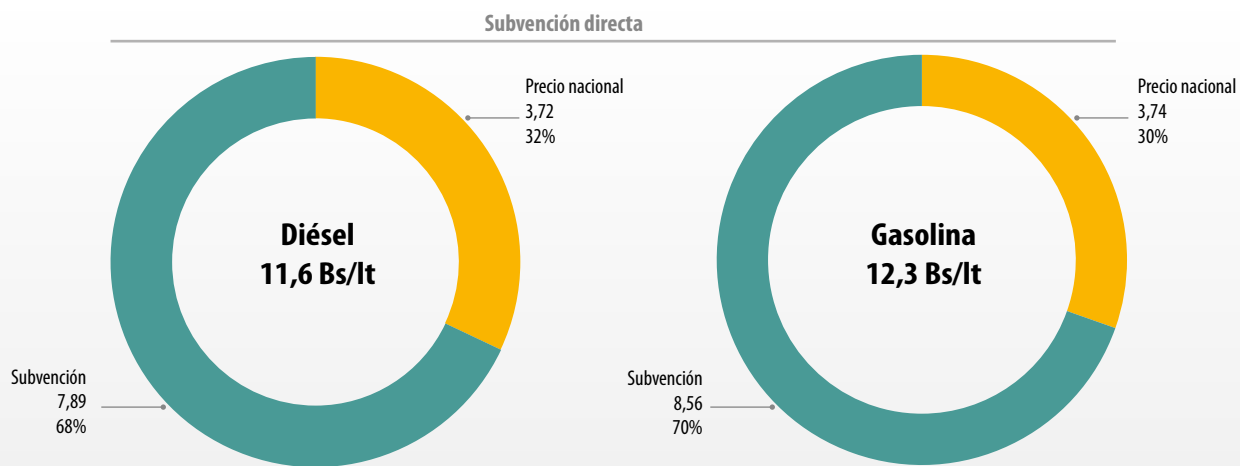
En el gráfico anterior se observa que desde el año 2015 la producción de gas natural por campo viene cayendo año tras año (barras); si bien todavía se contaba con un importante excedente que era exportado, este ha ido reduciendo en la medida en que caía la producción. Y se estima que para el año 2027 apenas se logrará cubrir la demanda interna (línea roja). Esto implica, por una parte, que desde ese periodo el país dejará de recibir divisas por la exportación de gas natural y, por la otra, que desde el año 2028 la producción reflejada en las barras del gráfico no será suficiente para satisfacer la demanda local, lo que obligará al país a importar, desde ese periodo, una porción de gas natural consumido en Bolivia.

En este punto, cabe preguntarse si el GLP y gas natural serán subvencionados cuando deban importarse y cómo se financiaría. Por otra parte, una preocupación creciente es la logística con la que se importarían estos energéticos, así como el país que podría suministrar los mismos a Bolivia.

### **Hidrocarburos líquidos**

Con relación a la comercialización de hidrocarburos líquidos en el país, debido a las razones descritas en el gráfico N° 4, el destino de la producción de hidrocarburos líquidos ha sido fundamentalmente el mercado interno. Es importante recordar que el precio de referencia del barril de petróleo para el mercado interno se encuentra congelado en 27,11 \$us/Bbl (descontado de IVA), desde agosto de 2004, lo que derivó en que el país deje de ser atractivo para la inversión en exploración petrolera, y junto a diferentes normas posteriores para congelar el precio interno de la gasolina y el diésel, mediante una política de subvención que sigue vigente hasta la fecha, resultó siendo el principal desincentivo para la exploración de campos petroleros en Bolivia, desde esa gestión.

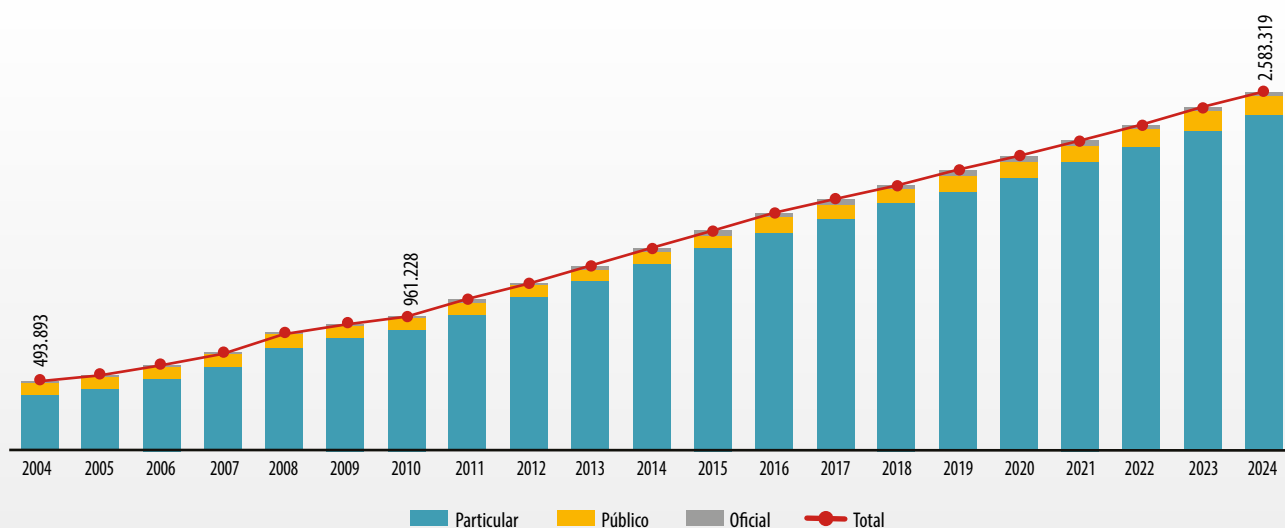
**GRÁFICO N° 9. Precio internacional y precio mercado interno para gasolina y diésel**



Fuente: ANH, MHE, GlobalPetrolPrices, precios al 10 de noviembre con tipo de cambio de mercado

El año 2010, el expresidente Evo Morales intentó retirar la subvención a los hidrocarburos, pero fue ampliamente rechazada por la población, lo que obligó al Gobierno a reponer la medida. Desde entonces, además, el parque automotor se ha más que duplicado, alcanzado los 2,5 millones de vehículos legales al año 2024; no obstante, es posible que esta cifra pueda llegar a los 3 millones, si se consideran los vehículos ilegales.

**GRÁFICO N° 10. Parque Automotor Nacional**



Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

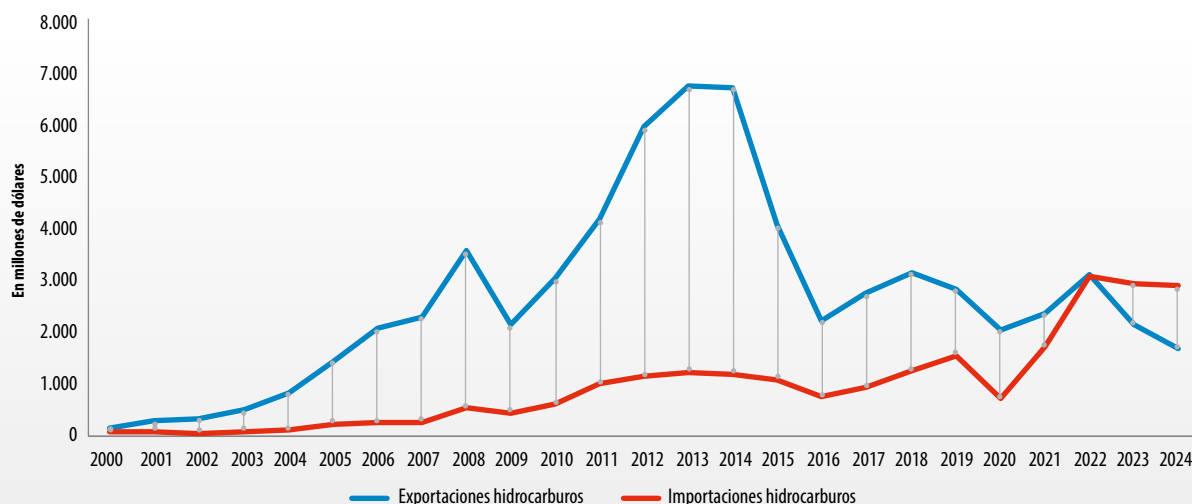
La política de subvención a los hidrocarburos en Bolivia lleva 20 años de vigencia; en este periodo de tiempo, el dinero público que el Gobierno nacional ha destinado para financiar esta ayuda ha ido creciendo significativamente. Se han generado profundas distorsiones dado que beneficia a toda la población sin distinguir entre tipo de actividad económica, modelo, año de fabricación o cilindrada del motor, llegando incluso a beneficiar el desarrollo de actividades ilícitas, como el narcotráfico o la minería

ilegal que, además de no tributar, genera importantes impactos socioambientales. Como se observa en el gráfico N° 10, el parque automotor, desde el inicio de la política de subvención hasta el año 2024, se ha quintuplicado, siendo que 92% corresponde a vehículos registrados como particulares.

En síntesis, si bien en los últimos 20 años Bolivia se había caracterizado por ser un país exportador neto de hidrocarburos, alcanzando el 2014 un superávit en balanza comercial del sector hidrocarburos de 5.415 millones de dólares, debido al incremento de los ingresos por exportaciones de gas natural (línea azul gráfico N° 11); este resultado fue disminuyendo desde 2015, en la medida en que caía la producción de gas natural, como consecuencia de una política hidrocarburífera rentista, estatista y centrada en el gas natural; a lo que se sumó una mala gestión sectorial.

En contraposición, los egresos por importación de combustibles (línea roja gráfico N° 11) fueron incrementándose hasta el año 2014, para experimentar una reducción entre 2015 y 2017, debido a la baja en el precio internacional del petróleo, pero que luego recuperaron su tendencia creciente desde 2018. Como se aprecia en el gráfico, hasta el año 2021, Bolivia conservaba su condición de país exportador neto de hidrocarburos, aunque con un superávit mínimo de 109 millones de dólares; pero el año 2022, por primera vez, los egresos por importaciones de combustibles superaron los ingresos por exportación de hidrocarburos, resultando en un déficit comercial de -1.235 millones de dólares, a septiembre de 2025.

**GRÁFICO N° 11. Balanza Comercial Sector Hidrocarburos 2000 - 2025**



Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Si bien el año 2022 las importaciones de hidrocarburos se vieron afectadas por el incremento en el precio internacional del petróleo, como efecto de la invasión de Rusia a Ucrania, lo cierto es que, desde el año 2016, el país requiere importar más combustibles debido a la permanente declinación de la producción de hidrocarburos líquidos.

En contraste, el incremento en los precios internacionales del petróleo, si bien favorecieron nuevamente los precios de exportación del gas natural boliviano entre 2021 y 2023, ello no se vio reflejado en una mejora de los ingresos por exportaciones de gas natural (como sí ocurrió entre 2004–2014) debido a la caída en la producción de este energético y, por tanto, en los volúmenes exportados. Al año 2025, Bolivia ha perdido por completo el mercado argentino para el gas natural y a Brasil le exporta -60% que hace 10 años.

### 3.10 Propuesta: NUEVA POLÍTICA DE PRECIOS Y GESTIÓN DE MERCADOS

La nueva ley de hidrocarburos debe establecer una **nueva política de precios**; si bien en el caso de las exportaciones los mismos son definidos mediante los contratos negociados entre el país como proveedor y el comprador, en el caso del mercado interno se requiere definir criterios mínimos para eliminar las distorsiones que se han creado en las últimas dos décadas.

En el caso del mercado interno, la ANH regulará los precios de hidrocarburos, tanto para las actividades industriales (que deberán reconocer su costo de oportunidad internacional, si la hubiera), así como para el consumo interno de hidrocarburos, como gasolina, diésel y GLP.

El cambio en la política de precios para el mercado interno es una condición previa para avanzar en el desarrollo de mercados y en el suministro energético de Bolivia. En ese marco, la modernización y ampliación de la **infraestructura de transporte**, tanto para gas natural como para líquidos, resulta necesaria y debe ser considerada en la nueva ley de hidrocarburos debido a que varios de los ductos del país tienen más de 50 años de antigüedad; ya en la gestión 2018 existieron restricciones para atender la demanda de gas natural a industrias ubicadas en la ciudad de Sucre.

Por otra parte, en los últimos 20 años, no existió una expansión en los ductos internos que permitan llegar con gas natural al altiplano potosino (caracterizado por actividad minera) o al norte del país donde hasta ahora este energético es transportado por cisternas que llevan en estado líquido. Es importante considerar que, así como el mercado resulta fundamental al momento de atraer inversiones de riesgo en la exploración de hidrocarburos, la construcción de sistemas de transporte resulta de gran importancia para poder llegar a los mismos.

Durante los últimos 23 años, Bolivia se limitó a la exportación de gas natural a los mercados de Brasil y Argentina, olvidando que el sector hidrocarburos debe ser gestionado de forma integral; es decir, considerando simultáneamente todas las actividades de la cadena de valor, siendo una de estas la comercialización que necesariamente implica la **gestión de mercados**. Bolivia debe buscar nuevos mercados y gestionar su participación en los existentes, esto implica que la nueva ley del sector debe generar las condiciones para que el país pueda llegar a nuevos mercados, como Chile, Uruguay o Paraguay; así como el desarrollo de proyectos que anteriormente fueron desechados por sesgos políticos, como el de exportación de Gas Natural Líquido (GNL) desde un puerto en el Pacífico; y también fortalecer su presencia en los actuales mercados.

### 3.11 Problema: POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA RENTISTA

Si hay un indicador que, en el caso boliviano, destaca en los últimos 23 años es el incremento por concepto de renta petrolera, entendiendo a ésta como la diferencia entre los ingresos que obtiene YPFB por la venta de hidrocarburos, tanto en el mercado interno como externo, menos los costos recuperados, de transporte y compresión en los que incurre para poderlos llevar a los mercados de destino.

La política hidrocarburiífera boliviana, implementada desde mayo de 2005, mediante la Ley de Hidrocarburos N° 3058 (que aún sigue vigente) y profundizada posteriormente con el D. S. N° 28701 de mayo de 2006 y la Constitución Política del Estado del 2009, ha sido rentista y es resultado de la conflictividad social de los años 2000–2004. Esta característica ha sido de mucha utilidad en el discurso político (e incluso sectorial) durante el superciclo de precios internacionales del petróleo, entre los años

2004 y 2014, en el que tanto autoridades nacionales como sociales mostraban con orgullo el incremento de los ingresos que recibía el país por la explotación de hidrocarburos, omitiendo analizar las variables que explicaban ese aumento (precios, mercados, impuestos, producción), alertar sobre los riesgos de sostenibilidad que existían para el largo plazo, las amenazas que la dependencia fiscal de los mismos que se había generado desde un inicio, así como la necesidad de utilizar estratégicamente dichos ingresos para desarrollar otros sectores económicos.

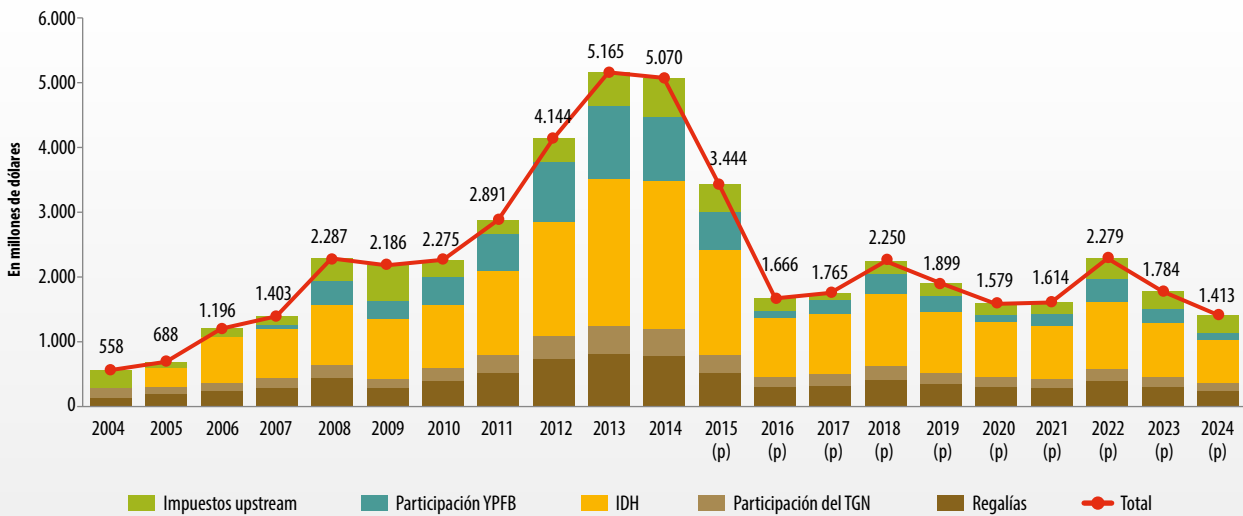
Los movimientos sociales que fueron actores centrales en la llamada “guerra del gas” estuvieron ausentes durante la época de bonanza en la vigilancia y control social sobre el uso y destino de los ingresos por concepto de renta, impuestos y participaciones obtenidos por la explotación de hidrocarburos. Hasta el año 2014, abundaron las publicaciones oficiales (algunas mensuales y otras trimestrales) mostrando los elevados montos por concepto de regalías e impuestos que ingresaban a las arcas fiscales nacionales y subnacionales, así como las conferencias de prensa de autoridades sectoriales que anunciaban incrementos en precios y en producción de forma mensual; los representantes de las empresas petroleras y de las prestadoras de servicios, en sintonía con el discurso gubernamental, organizaron varios foros internacionales sobre hidrocarburos mostrando las oportunidades que el sector generaba para el país, sin alertar de los riesgos que se avecinaban.

Sin embargo, el año 2015, cuando cayeron los precios de exportación del gas natural boliviano y la producción de hidrocarburos, también cayó la transparencia y acceso a la información; lentamente, se fueron diluyendo las conferencias de prensa de autoridades públicas y arbitrariamente se retiraron las publicaciones trimestrales del sector.

Uno de los ejemplos más claros es que, como se apreció en el gráfico N° 11, entre los años 2014 y 2015 los ingresos por exportación de hidrocarburos cayeron en 60%; es decir, el país dejó de recibir cerca de 2.600 millones de dólares por la venta de gas natural al exterior; esto significaba un impacto negativo impresionante sobre la Reservas Internacionales Netas, así como en las regalías e IDH que recibían los beneficiarios de la renta. Por la magnitud de la caída, es imposible que pasara desapercibida tanto en el Banco Central de Bolivia como en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. ¿Por qué no alertaron? o es que ¿prefirieron ignorar la alerta y privilegiar la agenda política por sobre la económica?

Entre los años 2005 y 2024, Bolivia recibió más de 46.000 millones de dólares por renta hidrocarburífera, este monto es resultado de restar ingresos por ventas menos costos de transporte, compresión y costos recuperables. El año 2013 se alcanzó un récord histórico para el país, con 5.165 millones de dólares anuales.

GRÁFICO N° 12. Renta Hidrocarburífera



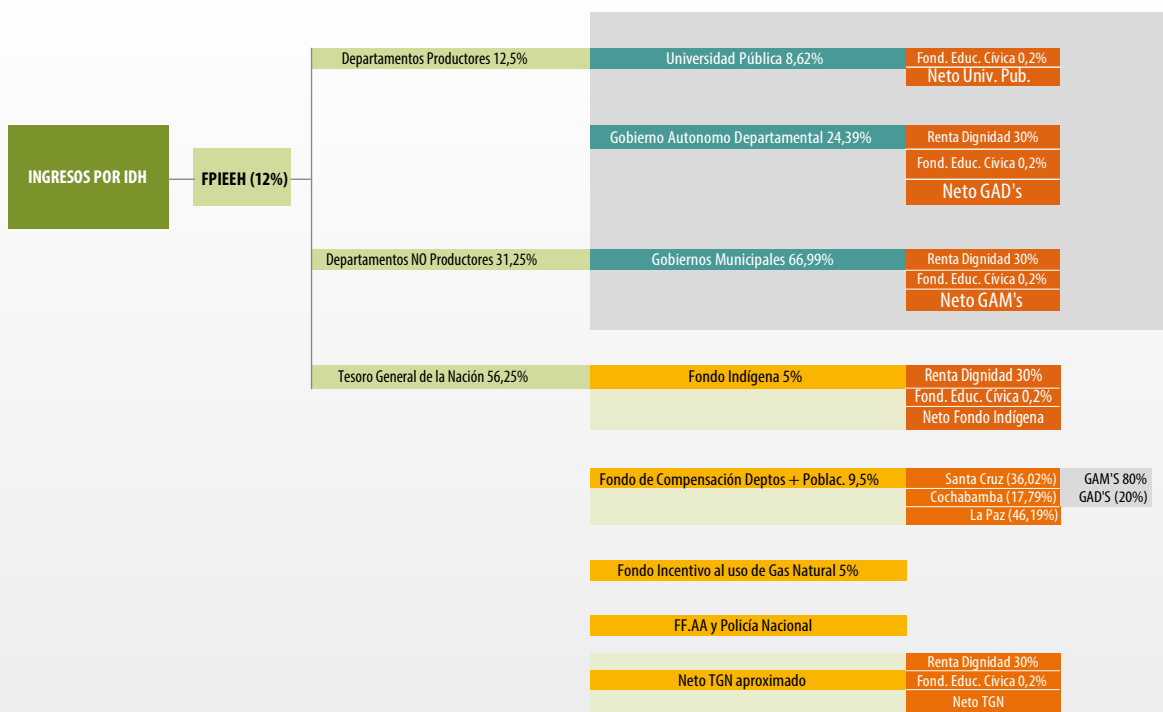
Fuente: Elaboración de Fundación Jubileo a partir de datos de YPFB, Ministerio Hidrocarburos y Energía, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.

A partir del gráfico anterior, es importante identificar dos periodos: el primero va del año 2004 a 2014, caracterizado por la consolidación del mercado brasilero para el gas natural boliviano, al que desde el año 2007 se sumaría el argentino, con un contrato también de largo plazo; pero marcado por el incremento de 81% en la producción de hidrocarburos debido a la sobreexplotación de los reservorios descubiertos a finales del siglo XX, con el objetivo de monetizarlos, aprovechando los precios altos del gas natural (impulsados por el precio internacional del petróleo), con el objetivo de generar renta para financiar el gasto e inversión pública.

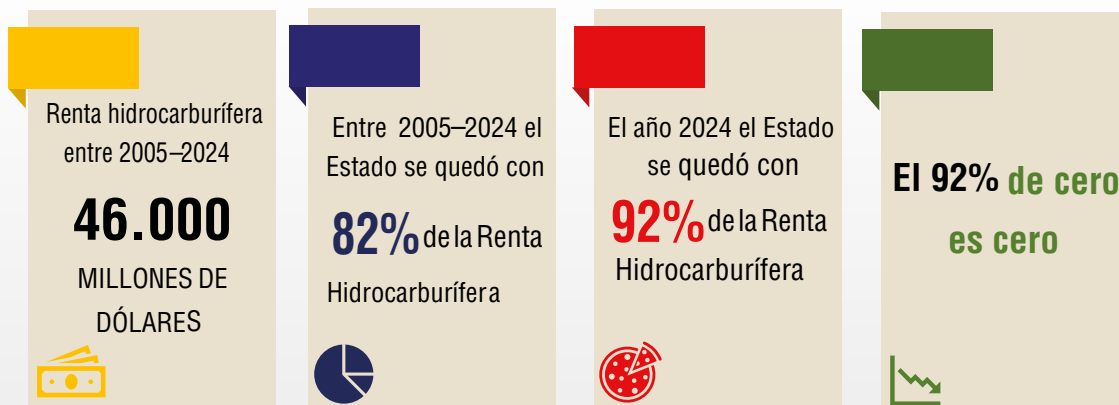
Un segundo periodo se identifica desde el año 2015 hasta 2024, caracterizado por una caída significativa de la renta hidrocarburífera como resultado de la falta de exploración, pérdida de mercados, pero, sobre todo, de una política rentista y estatista sumada a una mala gestión sectorial que no supo ver el largo plazo. Más allá de las cifras, las consecuencias las viene pagando el ciudadano, que ve afectada la economía nacional, departamental y municipal que recibía ingresos por regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

El IDH resulta fundamental al momento de analizar el comportamiento de la renta hidrocarburífera presentada en el gráfico N° 12 ya que, por una parte, representa en promedio 40% del total (barra de color amarilla) y, por otra, es el mejor reflejo de la política basada en la captura de renta y distribución amplia de la misma por parte del Estado, como se presenta en la siguiente figura, debido a que estos ingresos benefician a departamentos productores (12,5%), departamentos no productores (31,25%) y TGN (56,25%).

Tanto los departamentos productores como los no productores asignan 8,62% a la universidad pública; 24,39% a los gobiernos autónomos departamentales (GAD) y 66,99% a los gobiernos autónomos municipales (GAM). En el caso del monto correspondiente al TGN, 5% es asignado al Fondo Indígena, 9,5% al Fondo de Compensación para los Departamentos con Mayor Población (Santa Cruz, La Paz y Cochabamba), 5% al Fondo de Incentivo para el Uso del Gas Natural, un monto variable a favor de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y el restante quedaría a favor del tesoro.



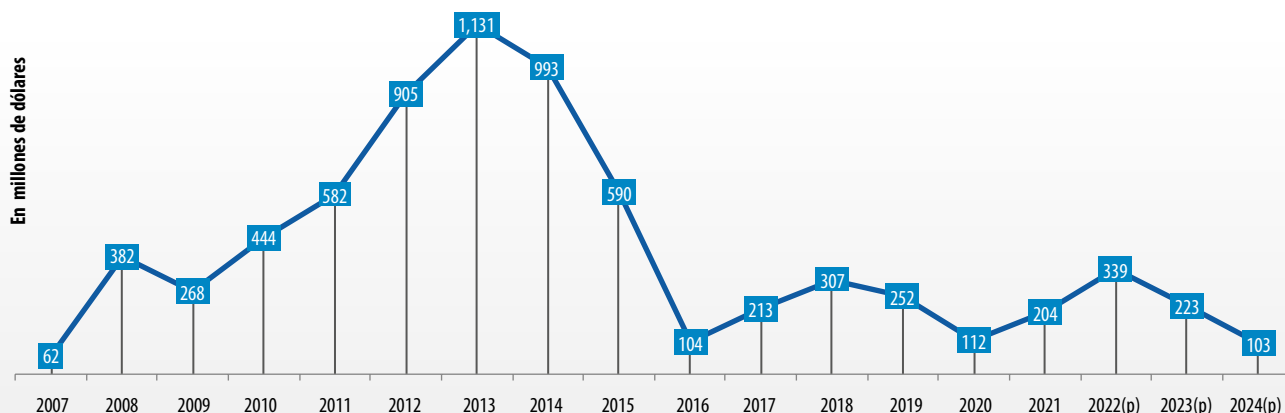
Si bien desde el año 2004 diferentes instituciones y analistas insistimos en la urgente necesidad de creación de Fondos de Ahorro y/o Estabilización, Fondos de Desarrollo Productivo y Fondos de Investigación, Ciencia y Tecnología a partir de los ingresos por explotación de hidrocarburos que recibían el TGN, gobernaciones, municipios y universidades públicas; estas sugerencias no fueron escuchadas por las autoridades correspondientes. Como era previsible, los reservorios de gas natural y petróleo se fueron agotando, no hubo actividad exploratoria que permitiese reponer los mismos a partir de nuevos descubrimientos y la renta hidrocarburífera fue disminuyendo, ocasionando que tanto el nivel central como gobernaciones, municipios y universidades retornaran a escenarios de déficit fiscal.



El pensamiento rentista ha permanecido profundamente arraigado en la mentalidad de la población boliviana durante el siglo XXI, sin comprender que, aunque el Estado se quede con la mayor tajada de la renta hidrocarburífera, si ésta se reduce al mínimo, los beneficiarios de la renta se quedarán sin esos ingresos. Por ello, es importante buscar un equilibrio razonable entre lo que recibe el Estado por la explotación de hidrocarburos y lo que reciben las empresas privadas como retorno de la inversión con capital de riesgo.

Entre los componentes de la renta hidrocarburífera que se fueron adicionando luego de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, el más importante es la participación de YPFB en las ganancias a distribuir de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos.

**GRÁFICO N° 13. Participación de YPFB en las Ganancias a Distribuir de los Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos**



Fuente: YPFB, MHE.

La estatal petrolera recibió por este concepto más de 7.000 millones de dólares entre los años 2007–2024 que debieron servir para que explore y explote hidrocarburos; pero al observar los indicadores de producción y venta de hidrocarburos se advierte claramente que no ocurrió y no existe información pública sobre cuál fue el destino que YPFB le ha dado a esos recursos.

En promedio, durante el periodo 2007–2024, este componente representó 20% de la renta hidrocarburífera por encima del 50% establecido en el Referéndum de Política Energética del año 2004, que sirvió para restar atractivo a la inversión privada en el sector hidrocarburos y financiar actividades poco claras en la empresa petrolera estatal, por lo que deberá ser eliminado en la nueva Ley de Hidrocarburos.

### 3.12 Propuesta: NUEVO EQUILIBRIO FISCAL ENTRE ESTADO - EMPRESA

El régimen fiscal es uno de los aspectos fundamentales de la Ley de Hidrocarburos, en consideración a que es un reflejo de la orientación de la política hidrocarburífera de un país.

YPFB, en su calidad de brazo operativo del Estado en el ejercicio de la propiedad de toda la producción de hidrocarburos, está sujeta al pago de las siguientes regalías y participaciones sobre la producción fiscalizada, pagaderas de manera mensual, de acuerdo con el siguiente detalle.

- Regalía Departamental equivalente a 11 por ciento (11%) de la Producción Departamental Fiscalizada de Hidrocarburos, en beneficio del departamento donde se origina la producción.
- Participación de dos por ciento (2%) de la Producción Nacional Fiscalizada a favor de los departamentos no productores de hidrocarburos.
- Una participación máxima de cinco por ciento (5%) de la Producción Nacional Fiscalizada en favor del Tesoro General de la Nación (TGN).
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), con una alícuota escalonada entre 20% y 32%, en función de la etapa de producción, el tipo de campo, tipo de hidrocarburo y precio de comercialización. Este aspecto será normado mediante reglamento específico.

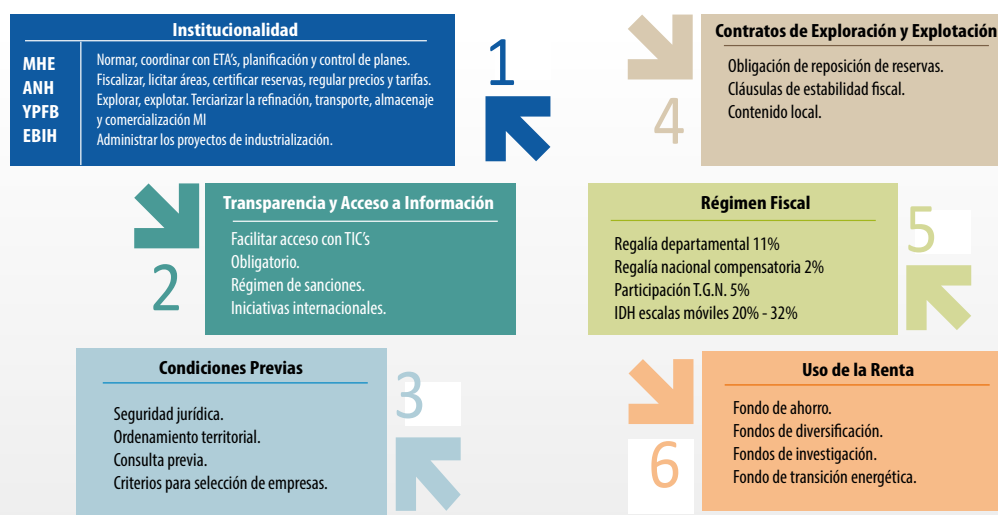
Se recomienda eliminar la participación de YPFB en las ganancias a distribuir de los contratos de exploración y explotación, en el entendido de que la empresa petrolera estatal deberá buscar sus propios mecanismos de financiamiento en el sistema financiero privado nacional e internacional para llevar a cabo sus operaciones.

Con relación a los precios a los cuales se valoran las regalías e impuestos aplicables al sector hidrocarburos, la ANH debe establecer, para el mercado interno, los precios máximos del gas natural de acuerdo a reglamento; sin embargo, un tema muy sensible es la determinación del precio del mercado interno del gas para la industrialización, debido a que en la actualidad tiene como límite el 50% del precio de exportación, aspecto que para las regiones productoras constituye un alto costo de oportunidad frente a los ingresos por la exportación de su producción.

En tal sentido, la nueva Ley de Hidrocarburos debe establecer que el precio de comercialización del gas natural para proyectos de industrialización será regulado por la ANH, con base en los precios vigentes en el mercado.

A partir de la experiencia nacional con la explotación del oro, plata, estaño y más recientemente del gas natural, cuyos ingresos no fueron utilizados para transformar de manera sostenible la realidad económica y social del país por parte de sus beneficiarios; la nueva Ley de Hidrocarburos deberá establecer lineamientos básicos sobre el uso de la renta hidrocarburífera en el marco del régimen autonómico vigente en el país, promoviendo fondos de desarrollo productivo y **fondos de ahorro y estabilización para el ámbito subnacional**, con el objetivo de disminuir la dependencia fiscal y económica a la explotación de hidrocarburos, así como aminorar los efectos de las variaciones en los ingresos fiscales debido a cambios en los precios de comercialización o producción de hidrocarburos.

En este sentido, y a manera de resumen, la siguiente figura presenta los aspectos más relevantes que deben ser considerados en una nueva Ley de Hidrocarburos, teniendo en cuenta, adicionalmente, que es un sector de largo plazo, aspecto fundamental para comprender que los resultados de una nueva norma se verán recién en 5 u 8 años de su aplicación.



# 4

## CONCLUSIONES

---

- Hace 23 años que en Bolivia se limitó la política energética a la política hidrocarburífera, y principalmente focalizada solo en gas natural, descuidando el desarrollo de los otros energéticos como la electricidad o los propios derivados del petróleo.
- Desde el año 2003, con la llamada “guerra del gas”, los distintos actores políticos y la sociedad en su conjunto han concebido el gas natural como un generador de renta (que además fue mal gastada) en lugar de un energético, cuya sostenibilidad debió ser garantizada en el largo plazo.
- La política de hidrocarburos aplicada en Bolivia desde el año 2005 es resultado de una crisis social y política motivada por el rentismo y nacionalismo, que han marcado la historia del país casi desde su fundación. La decisión de realizar el “referéndum nacional sobre política energética” del año 2004, si bien respondió a una necesidad política de pacificar el descontento social en el país, cometió la equivocación de sentar las bases para la política sectorial a partir de las respuestas de una población que, en general, desconocía los aspectos técnicos, económicos, financieros, energéticos y ambientales relacionados con el sector hidrocarburos.
- El monopolio estatal en el sector hidrocarburos, construido a partir del D. S. 28701 (llamado de Nacionalización) partió de supuestos equivocados en el sentido de que la empresa petrolera estatal YPFB podría ser independiente del poder político, cuando en el país tradicionalmente ha ocurrido todo lo contrario con las empresas estatales a lo largo de la historia, por lo que YPFB no ha sido la excepción; en los 19 años transcurridos desde entonces ha terminado convertida en un botín político que ha multiplicado su planilla de personal a pesar de la constante disminución de la producción de hidrocarburos en el país.
- Tanto el estatismo como el rentismo son parte del corazón del problema en la política hidrocarburífera nacional y deben ser ajustados en una nueva ley de hidrocarburos. El primero mediante un nuevo marco institucional con roles claros para el Ministerio de Hidrocarburos (que en realidad debería llamarse de energía), la ANH, YPFB y la EBIH, siendo que estas tres instancias deberían ser institucionalizadas mediante procesos independientes; así como el fortalecimiento de la participación privada en un sector de alto riesgo y de largo plazo, como es el de hidrocarburos.
- El rentismo, por su parte, implica ajustar el régimen fiscal aplicable al sector, buscando un nuevo equilibrio entre Estado y empresas petroleras que haga atractivo invertir en el país; esto pasa por incorporar mecanismos de escalas móviles en la alícuota del IDH, cambiar la participación del TGN, así como la de YPFB en las ganancias de los contratos de exploración y explotación.

- Los cambios, tanto en la arquitectura institucional del sector hidrocarburos como en los componentes de la renta petrolera, deberán ser informados y debatidos previamente con los diferentes actores políticos y sociales involucrados mediante mecanismos de diálogo implementados por el Poder Ejecutivo y también por el Legislativo, ello con el fin de otorgar sostenibilidad a las reformas que se pretendan realizar con una nueva ley sectorial.
- Resulta fundamental que la población boliviana y los tomadores de decisión comprendan que el contexto regional para el sector hidrocarburos ha cambiado radicalmente respecto al que existía hace 25 años. Países como Argentina, que eran compradores del gas natural boliviano, hoy son competidores con el yacimiento de Vaca Muerta; lo mismo con Brasil, que busca explotar los yacimientos del Pre-Sal o Guyana, que se ha convertido en uno de los principales productores de gas natural de la región. Todo ello implica que Bolivia no solo debe implementar mecanismos que atraigan inversión extranjera con capital de riesgo al sector hidrocarburos, sino que, además, deben ser competitivos con los existentes en estos otros países de la región.
- Bolivia requiere de una política energética escrita, que trace una hoja de ruta de largo plazo para una transición energética justa y de la cual se desprendan una nueva ley para el sector hidrocarburos y una nueva ley de electricidad, en el entendido de que el gas natural será un combustible de transición mientras el país desarrolla su potencial renovable y promueve un cambio en las tecnologías y patrones de consumo energético en la población, buscando promover la eficiencia energética en el uso.
- Los cambios necesarios en la política hidrocarburífera requieren de información y espacios de diálogo con los distintos actores políticos y sociales, considerando que el país tiene una doble dependencia de los hidrocarburos, por una parte, energética y, por otra, fiscal. Es importante que la población boliviana recupere lecciones aprendidas del periodo 2003–2025 en lo referido a la sostenibilidad energética de largo plazo, la importancia de utilizar bien la renta petrolera y diversificar la economía, desarrollar otros sectores económicos y otras fuentes de energía, así como promover la eficiencia en el uso de los diferentes energéticos.





@JubileoBolivia



Fundación Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo



Fundación Jubileo



591 72025776

[www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

