



YPFB

ENTRE REESTRUCTURACIONES Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL



Petroandina SAM

VOLUNTAD POLÍTICA. Ninguno de los tres intentos de reestructuración fortaleció a la estatal petrolera.

INSTITUCIONALIDAD. YPFB debería ser transparente, eficiente y con control social, como señala el Decreto de Nacionalización.

PRESENTACIÓN

Las luchas sociales iniciadas a comienzos del nuevo siglo demandaban la recuperación de los hidrocarburos a favor del pueblo boliviano, además de una mayor participación estatal en la renta petrolera y la refundación de la empresa petrolera nacional. El anhelo de la población era que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) pueda ejercer la propiedad de los hidrocarburos en representación del pueblo boliviano, y vuelva a ser el principal operador del sector hidrocarburos en el país, compitiendo a la misma altura con empresas privadas del sector, demostrando eficiencia y transparencia, otorgando información oportuna –que buena falta hacía– sobre la forma cómo se gestionaban los recursos hidrocarburíferos y realizando un aporte fiscal y económico significativo al país.

Sin duda que es necesario contar con una empresa petrolera nacional que explore y explote hidrocarburos en beneficio de la población boliviana, no sólo en términos de aporte fiscal, sino en la generación de empleo y dinámicas económicas que permitan el desarrollo de otros sectores de la economía nacional, más sostenibles en el tiempo.

Lamentablemente, transcurridos 15 años de las luchas sociales, de los resultados del Referéndum por el Gas y el consenso reflejado en la actual Constitución Política del Estado, que tanto han costado al país, nuevamente la empresa petrolera nacional se enfrenta a problemas de corrupción (ya hubo casos los años 2007, 2008 y 2012), y lo hace en un contexto desfavorable marcado por constantes interinatos para su máxima autoridad, una Ley de Hidrocarburos obsoleta, renegociación del principal contrato de exportación de gas natural boliviano (Brasil) y un contexto mundial de precios internacionales del petróleo cada vez más adverso.

Si se asigna importancia a tener una empresa petrolera nacional fuerte, eficiente y transparente, para la gestión de un recurso natural estratégico, resulta necesario contar con dos aspectos fundamentales: el primero es una nueva Ley de Hidrocarburos que asigne roles claros de operador a la empresa petrolera estatal con criterios de institucionalidad, idoneidad, transparencia, sostenibilidad y eficiencia; y el segundo, una firme voluntad política del Gobierno para implementarla lo antes posible.

LA REFUNDACIÓN DE YPFB

En el contexto de conflictividad política y social por el que atravesaba el país en los años 2002–2003, entre las demandas de varias organizaciones sociales movilizadas figuraba una mayor participación estatal en el sector hidrocarburos, así como la recuperación de las empresas capitalizadas que fueron parte de YPFB y, por lo tanto, clamaban por su refundación. Estas demandas fueron recogidas por un gobierno transitorio instalado el año 2003 y consultadas con la población mediante un referéndum vinculante¹ sobre la política energética del país, realizado en julio de 2004.

El referéndum² convocado en todo el país constaba de cinco preguntas, la tercera consultaba específicamente:.

¹ Decreto Supremo N° 27449, 13 de abril de 2004.

² Decreto Supremo N° 27507, 19 de mayo de 2004.

3

¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?

SÍ

NO

67% de la población que participó en la consulta respondió afirmativamente a esta pregunta

El resultado del referéndum se constituyó en un mandato concreto del pueblo boliviano para que el Gobierno refunde la empresa petrolera nacional.

En el marco de este mandato, el 17 de mayo del año 2005, el presidente del Senado, Hormando Vaca Diez, promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 3058, norma que en el artículo 6 estableció la refundación de la empresa petrolera nacional YPFB.

No obstante a la realización del referéndum nacional y la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos, que por cierto incrementó de 18% a 50% la participación estatal en los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos mediante la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), continuaron las movilizaciones sociales y conflictos políticos que, finalmente, derivaron en la renuncia del entonces presidente Carlos Mesa, el 7 de junio del año 2005, siendo que por el mecanismo de sucesión constitucional asumió la presidencia de la República el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, quien convocó a elecciones nacionales para Presidente y Vicepresidente para el 18 de diciembre de ese mismo año.

“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”. (Art. 6, Ley N° 3058, mayo de 2005)

En septiembre del año 2005, mediante Decreto Supremo N° 28324, el Poder Ejecutivo aprobó los Estatutos de YPFB, en los cuales se estableció su estructura orgánica, sedes de sus unidades organizacionales y las atribuciones de la empresa petrolera estatal, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hidrocarburos N° 3058. Los estatutos de YPFB también establecieron claramente los requisitos para directores, Presidente Ejecutivo y vicepresidentes, así como sus funciones y atribuciones básicas.

Como es previsible en un contexto de alta conflictividad social e intereses políticos, no existían las condiciones para una rápida implementación de la entonces nueva Ley de Hidrocarburos, adicionalmente la agenda política estaba orientada más a responder a la presión social que a tratar los reglamentos complementarios para la implementación de dicha norma y la generación de consensos entre los diferentes actores que ello suponía.

Como resultado de las elecciones nacionales del año 2005, en enero de 2006 asumió la Presidencia de la República el Sr. Evo Morales Ayma. Transcurridos cinco meses de su gobierno, precisamente el 1 de mayo, promulgó el Decreto Supremo N° 28701, denominado de Nacionalización de los Hidrocarburos. Esta norma pretendió concretar los resultados del referéndum vinculante del año 2004, particularmente en lo referido a la propiedad de los hidrocarburos producidos, por lo que estableció nuevos roles para YPFB, convirtiéndola en el brazo operativo del pueblo boliviano en el ejercicio de la propiedad de los hidrocarburos; pero, además, estableció un plazo de 60 días para la reestructuración y refundación de la empresa petrolera estatal.

“En 60 días, a partir de la 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”. (Artículo 8, D.S. 28701, mayo de 2006)

Entre mayo de 2006 y febrero de 2009, YPFB tuvo cinco presidentes ejecutivos (interinos), lo cual permitía advertir la ausencia de una institucionalidad, una visión empresarial y política estratégica a largo plazo. Ese tratamiento no era el recomendable si se pretendía cumplir el propósito de refundar y reestructurar YPFB, como establecía el Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos.

En los primeros tres años, la gestión de la estatal petrolera se focalizó en la implementación (aunque muy lenta y parcialmente³) de los 44 contratos de operación suscritos en octubre de 2006 y un lento desarrollo de mecanismos para su control, dejando de lado la promoción y desarrollo de actividades de exploración y gestión de mercados, descuido que ahora muestra sus efectos en la falta de nuevos pozos e insuficiente producción para cubrir simultáneamente el mercado interno y la demanda máxima de los principales compradores de gas natural.

Recién el año 2009 la estatal petrolera tuvo un presidente ejecutivo, Carlos Villegas Quiroga, por cinco años y medio, aunque de forma interina; pero permitió implementar una visión de mediano plazo para YPFB, a partir de una visión corporativa con las empresas que fueron recuperadas al amparo del Decreto Supremo N° 28701. Esta gestión duró hasta enero de año 2015, cuando por motivos de salud y lamentable deceso de su máxima autoridad, asumió el cargo el actual presidente de YPFB, también de forma interina.

ESTRUCTURA DE YPFB

3 A mediados del año 2009, dos años y medio después de suscritos los contratos de operación, recién fueron suscritos los Acuerdos de Entrega y Procedimientos de Pago establecidos en las cláusulas 7 y 14 de los contratos.

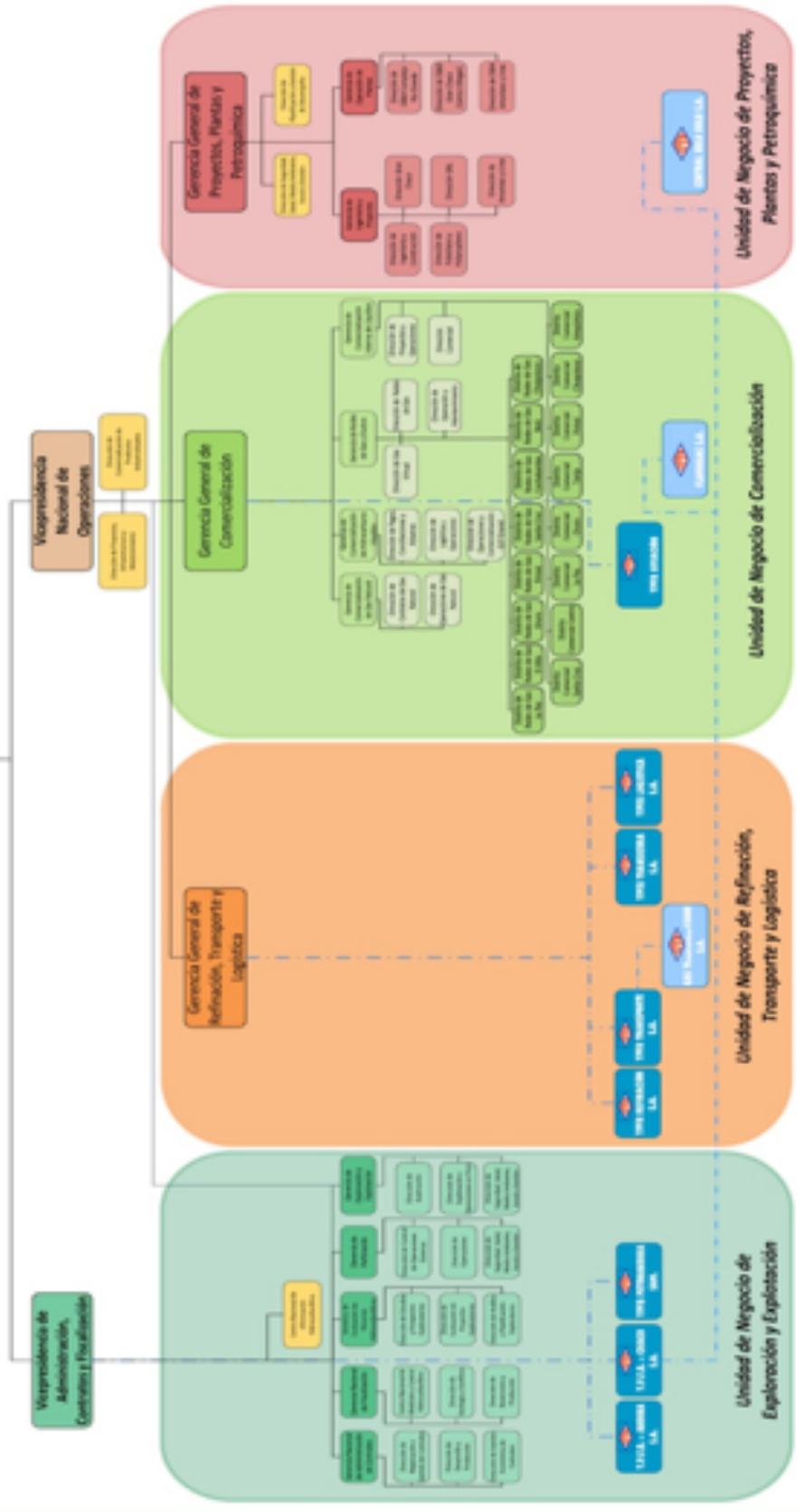
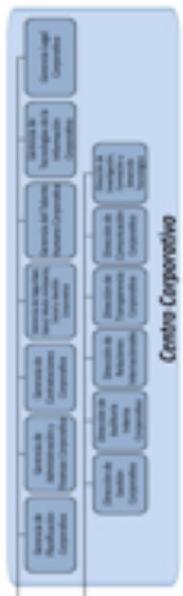
ESTRUCTURA Y PFB CORPORACIÓN

Lic. Guillermo Achá Morales
Presidente Ejecutivo a.J.
YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES BOLIVIANOS

AV. BOLIVIA 1033, S/N. TEL: 2611 1111. FAX: 2611 1111. BOGOTÁ, COLOMBIA
 BOGOTÁ, COLOMBIA - TEL: 57 1 2611 1111. FAX: 57 1 2611 1111

DIRECTORIO

PRESENCIA DECISIVA



Han transcurrido 11 años desde que se promulgó el Decreto Supremo N° 28701 y hasta la fecha no se pudo reestructurar YPFB. Sus cambios institucionales han consistido en otorgarle mayores atribuciones y ampliar su aparato burocrático mediante normativa emitida directamente desde el Poder Ejecutivo, con una ausencia de visión a largo plazo y coherencia con las nuevas políticas sectoriales que había establecido el Decreto Supremo N° 28701, y que posteriormente fueron refrendadas y ampliadas por la nueva Constitución Política del Estado del año 2009.

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en su artículo 22, determinó que YPFB estaría constituida por un Directorio, un Presidente Ejecutivo, la Vicepresidencia de Administración de Contratos y Fiscalización (VPACF) y la Vicepresidencia Nacional de Operaciones (VPNO), estableciendo sus atribuciones básicas para cada caso.

Asimismo, el artículo 23 estableció que la sede del Directorio de YPFB y de la Presidencia Ejecutiva sea la ciudad de La Paz, en tanto que la Vicepresidencia de Administración de Contratos y Fiscalización –constituida por la Gerencia Nacional de Fiscalización y el Centro Nacional de Información Hidrocarburífera– tenga como sede la provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija. La Vicepresidencia Nacional de Operaciones tiene su sede en Santa Cruz; sin embargo, tiene gerencias descentralizadas como: i) Gerencia Nacional de Exploración y Explotación con sede en Camiri, ii) Gerencia de Industrialización con sede en la ciudad de Cochabamba, iii) Gerencia de Ductos y Redes de Gas con sede en la ciudad de Sucre y finalmente iv) la Gerencia de Comercialización con sede en la ciudad de La Paz.

Posteriormente, como se aprecia en el gráfico anterior, se fueron adicionando nuevas gerencias como un intento de adecuar YPFB a la recuperación de empresas capitalizadas y a lo establecido en la Constitución del año 2009; sin embargo, estas modificaciones se realizaron mediante decretos supremos y no a través de la elaboración de una nueva ley de hidrocarburos que rediseñe al sector y dando respuesta al nuevo contexto nacional.

Uno de los problemas que tuvo el tratamiento de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 fue este desmembramiento de YPFB, propiciado por una aspiración de participación en la empresa de cada departamento productor de hidrocarburos que, sin embargo, lejos de generar un mayor beneficio local se ha traducido en falta de coordinación, débil control de gestión que puede facilitar hechos de corrupción y, adicionalmente, una considerable demora en la construcción de una empresa petrolera nacional robusta, eficiente, con resultados de exploración y operando los principales campos hidrocarburíferos del país.

Otro aspecto de la estructura actual de YPFB, que está establecido desde la Ley de Hidrocarburos N° 3058, y genera problemas, está referido a que mediante la Vicepresidencia de Administración de Contratos y Fiscalización (VPACF) la empresa petrolera estatal cumple el doble rol de operador–mediante sus empresas YPFB Andina, YPFB Chaco y YPFB Petroandina SAM– y fiscalizador, como YPFB Casa Matriz, responsable además de suscribir contratos de exploración y explotación con sus propias subsidiarias.

El mecanismo más adecuado para la solución de estos problemas es una nueva Ley de Hidrocarburos consensuada entre los diferentes actores: Ministerio de Hidrocarburos, YPFB, ANH, EBIH, empresas privadas, gobernaciones, Subgovernaciones, municipios, universidades y organizaciones sociales e indígenas, que aborde su estructura organizacional, su ubicación administrativa y establezca una visión a largo plazo.

YPFB CORPORACIÓN

La figura de YPFB Corporación surge a partir del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, promulgado en mayo de 2006, que establecía un plazo de 60 días para la refundación de YPFB, convirtiéndola en una empresa corporativa, transparente, eficiente y con control social. La intención de crear una YPFB corporativa estaba orientada a la recuperación de las empresas capitalizadas que anteriormente pertenecían a YPFB y que como resultado de los procesos de capitalización y privatización se dedicaban a ciertas actividades específicas de la cadena productiva, como se muestra a continuación:

EMPRESA CAPITALIZADA	ACTIVIDAD	DENOMINACIÓN ACTUAL
Andina S.A.	Exploración y explotación de hidrocarburos	YPFB Andina S.A.
Chaco S.A.	Exploración y explotación de hidrocarburos	YPFB Chaco S.A.
Transredes S.A.	Transporte de hidrocarburos	YPFB Transporte S.A.
Transierra S.A.	Transporte de hidrocarburos	YPFB Transierra S.A.
Gas Transboliviano S.A.	Transporte de hidrocarburos	Gas Transboliviano S.A.
Petrobras Bolivia Refinación S.A.	Refinación de Hidrocarburos	YPFB Refinación S.A.
Compañía Logística de Hidrocarburos Bolivia S.A. (CLHB)	Almacenaje y transporte de hidrocarburos líquidos	YPFB Logística S.A.
Air BP Bolivia S.A.	Venta de combustibles para la aviación	YPFB Aviación S.A.

Un primer aspecto que llama la atención al comparar la estructura de YPFB con el cuadro anterior de empresas nacionalizadas es la existencia de una Gerencia de Exploración y Explotación. La pregunta que surge es: ¿cuál es la razón de existencia de esta unidad administrativa, si YPFB ya cuenta con tres empresas subsidiarias (YPFB Andina, YPFB Chaco y YPFB Petroandina) para la realización de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos? A esta interrogante debe añadirse la consideración del alto riesgo que implica realizar inversiones en exploración. El reciente caso en investigación sobre la compra de tres taladros por parte de YPFB Casa Matriz no debería haberse producido si es que fueran las tres subsidiarias las que realizaran las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Un segundo aspecto a resaltar es que YPFB cuenta con tres subsidiarias dedicadas a la exploración y explotación de hidrocarburos, cada una tiene una participación y un socio diferente; asimismo, cuenta con tres empresas subsidiarias para el transporte de hidrocarburos. Esta situación genera una especie de duplicidad de esfuerzos y, sin duda, dificulta la gestión, toma de decisiones y coordinación, tanto entre subsidiarias como con YPFB Casa Matriz, con posibles efectos económicos negativos.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN

Una de las razones, tras la demanda social de una mayor participación estatal en el sector hidrocarburos y la refundación de YPF, fue que el pueblo boliviano, como dueño de los hidrocarburos, debería tener el control de la gestión de este recurso y, por tanto, plena información de las reservas, producción, venta, precios e ingresos fiscales.

El acceso a información desde el año 2006 ha sido limitado y, en muchos casos, se ha experimentado un notorio retroceso durante los últimos dos años. Si bien en agosto de 2007 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos, que incluyó un artículo dedicado al tema de transparencia, desde su vigencia, el mismo ha sido cumplido de forma parcial e incompleta por parte de YPF hasta el año 2014. Posteriormente, se han ido dando preocupantes retrocesos al punto que a la fecha la empresa petrolera nacional no cuenta con información pública en su página web sobre las reservas probadas, probables y posibles al 31 de diciembre del año 2016, tampoco cuenta con datos sobre producción de hidrocarburos, ventas, precios, ingresos por comercialización, inversiones, pagos por regalías e IDH, ni la participación de YPF en las ganancias de los contratos de operación.

Si bien producto de la construcción de las Plantas de Separación de Líquidos de Río Grande y Carlos Villegas de Gran Chaco, inversiones por demás necesarias y pertinentes, se obtiene Gas Licuado de Petróleo (GLP) que viene siendo exportado; la población boliviana, dueña de estos recursos, no tiene acceso a los contratos de exportación suscritos y, por lo tanto, a los precios acordados, volúmenes y tiempos pactados.

Por otra parte, la población desconoce el contenido de los proyectos de industrialización, los mercados y precios que justifican su viabilidad y la cantidad de materia prima que asegurarán su funcionamiento, más aún en el caso de la Planta de Propileno y Polipropileno que tiene un costo de 2.200 millones de dólares, convirtiéndose en la inversión pública más alta de la historia del país y en el que se desconoce el contenido del proyecto, los mercados de destino y los precios que aseguran la viabilidad económica y financiera del mismo.

Desde la promulgación del Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos no se han desarrollado políticas a largo plazo en materia de transparencia y acceso a la información en YPF. Si bien han existido algunos intentos, dependiendo quién ejercía la presidencia ejecutiva, lo cual responde más a criterios personales y no a una política de transparencia, éstos no han sido sostenidos en el tiempo. A manera de ejemplo se pueden citar los siguientes:

Instrumento	Desde	Hasta
Contratos de Operación suscritos el 2006 (YPFB – Ministerio de Hidrocarburos)	Disponible el año 2007	Retirado el año 2007
Boletín Estadístico trimestral de YPFB	Disponible trimestralmente desde diciembre 2009	Retirado en agosto de 2015
Reporte diario de comercialización de gas natural (YPFB Transportes)	Disponible desde el año 2006	Retirado en mayo de 2017
Sistema de Regalías y Participaciones (Ministerio de Hidrocarburos)	Disponible desde el año 2010	Retirado en el año 2012.

En este sentido, resulta urgente reencaminar el espíritu de la recuperación de los hidrocarburos en favor de la población boliviana, y generar información accesible y oportuna disponible en espacios como páginas web y otros. Es importante recordar a las autoridades que se deben a la población, y que ocupan esos cargos públicos de forma transitoria, y esta falta de información y la opacidad en la gestión pública sólo acrecientan la desconfianza y debilitan un proceso estratégico fundamental como es la participación estatal en la explotación de los recursos hidrocarburíferos.

CONCLUSIONES

- ♦ Han existido varios intentos de refundación y reestructuración de YPFB desde el año 2004; sin embargo, los mismos no se han reflejado en un cambio sustancial de la empresa petrolera nacional para convertirla en el operador de las actividades de exploración y explotación a nivel nacional e internacional.
- ♦ La recuperación de empresas capitalizadas fue un importante avance para el país; no obstante, hoy se ve amenazada por la falta de visión en la articulación eficiente de éstas a la estructura de YPFB. Un claro ejemplo es que se cuenta con tres empresas de YPFB Corporación dedicadas a la actividad de transporte con los costos administrativos y de gestión que ello supone.
- ♦ YPFB continúa manteniendo la estructura orgánica y las sedes establecidas en la Ley N° 3058 del año 2005 y que continúan vigentes a pesar de que la Constitución Política del Estado del año 2009 ha cambiado radicalmente el marco legal y las políticas hidrocarburíferas del país. La estructura, distribución de sedes y las funciones que se le atribuyen a YPFB no acompañan esta nueva visión de país.
- ♦ La actual distribución de las sedes de Presidencia Ejecutiva, vicepresidencias y gerencias de YPFB, vigentes desde la promulgación de la Ley N° 3058 del año 2005, ha generado debilidad en la gestión de la estatal petrolera, doble rol operador y fiscalizador, y vacíos que pueden facilitar hechos de corrupción.
- ♦ La falta de transparencia y el casi inexistente acceso a información oportuna de la gestión del sector hidrocarburos viene generando cada vez más desconfianza por parte de la población en la forma que se gestiona un recurso del pueblo boliviano.

- ♦ Los recursos hidrocarburíferos son del pueblo boliviano y son fuente de importantes excedentes económicos que deberían servir para desarrollar otros sectores económicos generadores de empleo y valor agregado; por ello, su administración y gestión ha sido delegada por el pueblo mediante la Constitución a la empresa petrolera nacional YPFB. Se espera una gestión seria, transparente, sostenible y eficiente por parte de las autoridades de turno que administran la empresa de los bolivianos.
- ♦ Resulta urgente tanto una nueva ley de hidrocarburos, que establezca roles claros para las entidades públicas del sector (ministerio, YPFB, ANH y EBIH), como la decisión política de implementarla lo antes posible.
- ♦ Los recursos naturales son para el beneficio de toda la población, por lo tanto, corre una doble obligación para quienes administran este sector: por un lado, la responsabilidad en la explotación, uso y destino de estos recursos, ya que provienen de recursos no renovables, y, por otro, la responsabilidad social que tienen para que esta explotación sea eficiente, rentable y no afecte al futuro del país. La demanda por un desarrollo sostenible, pero también sustentable, es fundamental asumirla ante la enorme responsabilidad con las futuras generaciones, las que tienen todo el derecho de gozar todo lo que el país ofrece.

www.jubileobolivia.org.bo



Director: Juan Carlos Núñez V.
Coordinación: Waldo Gómez R.
Elaboración: Sandra Sánchez C.
Raúl Velásquez G.
Edición: Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Edificio Esperanza,
Av. Mcal. Santa Cruz 2150
Telefax: (591-2) 2125177 – 2311074
Correo: fundajub@entelnet.bo
Septiembre 2016



Fundacion Jubileo



@JubileoBolivia

Suscríbese en línea enviando un correo a:
jubileobolivia-subscribe@yahoogroups.com

Con apoyo de:

