

EN TORNO A LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS HIDROCARBURÍFEROS:

EL REGIONALISMO FAVORECE A LAS TRANSNACIONALES

● Marco Gandarillas Gonzáles

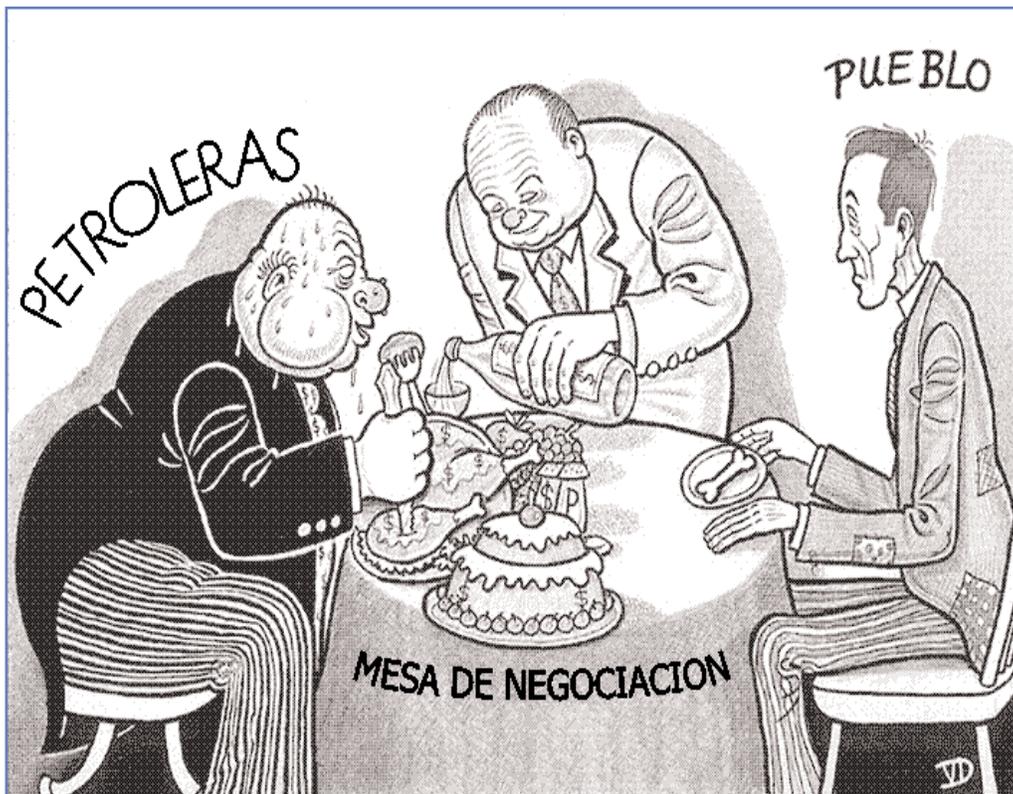
Las regiones productoras, los Comités Cívicos y las prefecturas se constituyeron, en el pasado, en un basamento que justificó la política de privatización. Hoy las imposiciones de éstas mismas regiones pone en serio riesgo la recuperación de los Recursos Naturales.

Hace algunas semanas el gobierno intentó, sin éxito, modificar la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) establecida en la Ley N° 3058 y reglamentada por el D.S. N° 28421. La reacción a la propuesta gubernamental fue inmediata y provino principalmente de las prefecturas y los movimientos cívicos de los departamentos productores. Este conflicto y sus resultados hacen necesario explicar la particular articulación que se viene dando entre la privatización de la industria de los hidrocarburos y las necesidades "regionales", que durante los últimos años forman una unidad de intereses que impiden la implementación de políticas nacionales restrictivas al capital transnacional y, de igual manera, la promoción de la inversión pública en el sector.

La privatización privilegió a las regiones

No es extraño que durante los últimos años, desde que la recuperación o nacionalización de la industria de los hidrocarburos es parte de la agenda nacional, los movimientos cívicos de los departamentos productores se hayan convertido en la base social que conviene en la defensa de la inversión privada extranjera. Más aún si resulta que las prefecturas de estos departamentos desde 1996 son las más favorecidas con la distribución del valor de la producción que estableció la Ley N° 1689. Estos beneficios resultan evidentes cuando la Ley de Sánchez de Lozada estableció que los denominados hidrocarburos "existentes" pagaran 50% en regalías y participaciones y los hidrocarburos "nuevos" tan solo 18%. La medida dispuso que las prefecturas de los departamentos productores mantuvieran el 11% aún cuando el gobierno nacional, para el caso de los "nuevos", perdió un 32%.

La privatización de la industria de los hidrocarburos disminuyó los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN), pero, mantuvo e inclusive incrementó los ingresos de los departamentos productores, llegando a niveles cercanos a los percibidos por el gobierno central. Así por ejemplo, en el Cuadro N° 1 puede verse que el año 1997 los ingresos por regalías a favor de los departamentos productores llegó a 21.575.593 dólares y los ingresos del TGN sumaron 53.013.366 dólares, existiendo una relación cercana al 3 a 1; en el año 2000, en cambio, los ingresos de los departamentos productores aumentaron a 61.026.506 y el TGN sumó 119.072.791 dólares, estableciéndose una relación de 2 a 1; esta situación se equipara para el año 2004, cuando las prefecturas obtienen 100.908.568 y el TGN solamente 108.329.492 dólares, con lo que, prácticamente, se tiene una relación cercana al 1 a 1. En síntesis, con el transcurrir de los años, los departamentos productores resultaron triplicando sus ingresos mientras el gobierno central apenas los duplicó, a pesar del incremento de los volúmenes



de producción. Con estos datos es posible afirmar que los departamentos productores fueron los "mayores beneficiarios" de los aportes de las compañías transnacionales sobre el valor de la producción en boca de pozo.

Entre las regiones, la dinámica de los intereses de las compañías transnacionales, privilegió a Tarija por encima del resto. (Ver Cuadro N° 1) En efecto, resultado de los convenios de exportación de gas a Brasil (Cuiaba y San Pablo) y la Argentina, con la consiguiente masificación de la producción, la prefectura de Tarija pasó de 1.738.355 dólares recibidos en 1997 a 46.474.769 en 2004. Por otra parte Santa Cruz recibió 10.324.695 dólares en 1997 y 20.937.362 en 2004; Cochabamba que recibía 5.896.216 dólares en 1997 llegó a 21.550.476 en 2004; por último, Chuquisaca pasó de 1.817.995 dólares en 1997 a 3.536.913 en 2004. En el caso de Tarija el crecimiento supera el 2500% en relación a 1997, mientras que en Santa Cruz es del orden del 200%, en Cochabamba el 350% y en Chuquisaca el 190%, siempre en relación a 1997.

Los excedentes de la industria, transferidos a los departamentos productores, ha generado un basamento social que justificó la expansión de la política de privatización de los hidrocarburos, por ejemplo, entre 2001 y 2003, con su apoyo irreflexivo al proyecto de exportación de gas promovido por el consorcio Pacific LNG. Los cívicos aludieron la defensa de sus regalías, para justificar las pretensiones del consorcio, aún cuando los precios ofrecidos por el consorcio, 0,46 dólares por millar de pie cúbico, hubieran dejado tan sólo 46 millones de dólares por año, por supuesto, más de 30 hubieran sido para Tarija. Ese basamento, también se convirtió en la resistencia organizada contra la demanda de nacionalización de hidrocarburos, precisamente a partir del año 2003; de igual manera se pronunciaron contra la actual Ley 3058 de Hidrocarburos acusándola de inviabilizar la industria y poner en riesgo sus regalías.

Los regionalismos sostuvieron la privatización

En tanto la inversión pública, se mantiene, hasta ahora, alejada de la política económica nacional y minimizada en ese ámbito; las prefecturas, beneficiadas con los recursos generados por la actividad hidrocarburífera, se han convertido en importantes

agentes de gasto. Sin la debida y necesaria participación social, son los prefectos, en realidad los partidos políticos, quienes han confluído en el control de estos excedentes, destinándolos al gasto corriente y la inversión no productiva, que no contribuye a la generación de empleo y desarrollo a largo plazo.

La privatización de la industria de los hidrocarburos disminuyó los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN), pero, mantuvo e inclusive incrementó los ingresos de los departamentos productores, llegando a niveles cercanos a los percibidos por el gobierno central

Se trata de un orden de cosas donde coexisten, por un lado, el Estado central, desprovisto de sus más importantes fuentes de ingresos, sobre todo, después de la privatización de las empresas estratégicas, es incapaz de resolver adecuadamente las demandas de los sectores sociales, incluidas las regiones. Por otro lado, los Gobiernos regionales, que al paso de las reformas neoliberales y con el aumento de sus ingresos, sostienen sus gestiones con la prebenda y el cuoteo, que les permite hacer una sociedad desmovilizada o, peor, movilizada en pro de intereses sectoriales.

Son algunos de estos hechos los que han convertido a las prefecturas beneficiarias de los excedentes hidrocarburíferos, en el mejor de los casos, en buenos gastadores y, en el peor, en despilfarradores de recursos demandados con empeño en las jornadas de octubre de 2003 y junio de 2005 para la industrialización de los hidrocarburos.

Lamentablemente, todavía no se han realizado estudios que evidencien en qué proporción invierten sus regalías, los departamentos productores de hidrocarburos, aunque nos podemos adelantar a señalar, que muy poco o nada es destinado a inversión productiva. Aunque con gran esmero los dirigentes cívicos defienden sus regalías, muy poco han hecho éstos para demostrar que esos recursos son empleados para responder a las necesidades de sus regiones en el marco del desarrollo nacional.

En último termino las necesidades de gasto, legítimas o no, de los departamentos productores de hidrocarburos, se convierten en uno de los pilares sobre los que descansa la privatización de esta industria

En último termino las necesidades de gasto, legítimas o no, de los departamentos productores de hidrocarburos, se convierten en uno de los pilares sobre los que descansa la privatización de esta industria. La dinámica parece ser muy simple, se espera que las compañías transnacionales desarrollen sus operaciones con éxito, que implica que obtengan una producción cada vez mayor, que esa producción cuente con un mercado y que puedan hacer efectivo el pago de las regalías correspondientes a las regiones. Las regiones como Tarija, por ejemplo, cuentan entre sus principales

ingresos con las regalías hidrocarburíferas que sostienen el gasto que el Estado no les pudo financiar a lo largo en su historia, este es el argumento que legitima a los entes cívicos y autoridades departamentales, para la defensa que hacen de la inversión privada transnacional.

Ley 3058: fortalece un regionalismo taimado

La oposición tenaz sostenida por el movimiento cívico de Tarija y Santa Cruz consiguió que, en la nueva ley de hidrocarburos, estos departamentos sean favorecidos con mayores ingresos y poder. En efecto, la Ley 3058, que sustancialmente mantiene vigente el régimen neoliberal en materia de hidrocarburos, aunque no debe desconocerse avances en materia tributaria, resultó favoreciendo a las compañías transnacionales y a las prefecturas de los departamentos productores. Hecho que vino a ser ratificado en el Decreto Supremo N° 28421, emitido por el Presidente Rodríguez Veltze, el 21 de octubre de 2005, que establece la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (32% del valor de la producción), de la siguiente manera:

- 12,50%. En beneficio de los de los Departamentos Productores (distribuido según su producción departamental fiscalizada).
- 31,25%. En beneficio del resto de Departamentos.
- 6,25%. En beneficio de los departamentos no productores.
- 56,25%. En beneficio del TGN.

Lo correspondiente a los departamentos (productores y no productores) que en total suman 43,75% del monto global del IDH se distribuye de la siguiente manera:

- 34,48%. Asignación Municipal, de acuerdo al número de habitantes por jurisdicción.
- 8,62%. Universidades Públicas.
- 56,90%. Prefectura Departamental.

Lo correspondiente a Tesoro General de la Nación (TGN) que en total suma 56,25% del total de IDH se distribuye de la siguiente manera:

- 5%. Fondo Compensatorio a Municipios y Universidades públicas de Departamentos Grandes (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba). En cada caso los recursos se distribuyen en 80% para municipios de departamento de acuerdo al número de habitantes y 20% para las universidades. De los cuales 2,3095% son para La Paz, 1,8010% para Santa Cruz y 0,8895% para Cochabamba.
- 5%. Fondo de Desarrollo para Pueblos Originarios e Indígenas y organizaciones comunitarias.
- 5%. Fondo de Ayuda interna para la masificación del consumo de gas natural
- 85%. Fondo general TGN.

A estos beneficios económicos, prácticamente arrancados al gobierno central, por las regiones deben sumarse los ingresos ya obtenidos con las regalías, que significan el 11% del valor de la producción, para los departamentos productores, que la Ley N° 3058 mantiene intactas.

Cuadro N° 1: Bolivia: Regalías y Participaciones, Por Departamento y Aportes Nacionales 1997 -2004				
En dólares				
		1997	2000	2004
	Beneficiario	Regalía	Regalía	Regalía
Regalía Departamental (11%)	Chuquisaca	1.817.995	5.263.744	3.536.913
	Cochabamba	5.896.216	19.642.088	21.550.476
	Santa Cruz	10.324.695	23.472.912	20.937.362
	Tarija	1.738.355	7.562.219	46.474.769
Regalía Nacional Compensatoria (1%)	Beni (2/3)	1.198.622	3.390.361	5.606.032
	Pando (1/3)	599.311	1.695.181	2.803.016
Total Aporte Departamental		21.575.193	61.026.506	100.908.568
Regalía Complementaria (13%)	TGN	17.043.616	33.277.314	23.344.772
Participación YPFB (6%)	TGN/YPFB	10.664.145	33.083.569	48.185.520
Participación Nacional	TGN	25.305.605	52.711.909	36.799.200
Total Aporte Nacional		53.013.366	119.072.791	108.329.492
Total Regalías Nacional		74.588.559	180.099.297	209.238.060

Fuente: Ministerio de Minería e Hidrocarburos

Junto a esta distribución de los ingresos debe agregarse el poder obtenido por las regiones (prefecturas) para intervenir en la política hidrocarburífera del Estado boliviano. La mencionada Ley, en su artículo 22, estipula la participación de las regiones productoras en el directorio de YPFB; aspecto ratificado por otro Decreto Supremo, el 28324, del 1 de septiembre de 2006, que dispone que las prefecturas de los departamentos productores nombren ternas para la elección de cuatro de los diez miembros del directorio de YPFB. El mismo Decreto Supremo establece y amplía las competencias de la Vicepresidencia de Administración de Contratos y Fiscalización que de acuerdo con la Ley N° 3058, estará ubicada en el departamento de Tarija (Art. 31). El "Acuerdo de Tarija" suscrito el 20 de marzo de 2006, entre el Comité Cívico, la prefectura y el gobierno nacional establece en el punto 1 que el gobierno respetará esta decisión.

No hay duda que estos beneficios serán celosamente defendidos por los movimientos cívicos y las prefecturas de los departamentos productores como ya ocurrió cuando el gobierno de Evo Morales pretendió modificar la distribución del IDH establecida en la Ley N° 3058. Tampoco hay duda acerca de la identificación de esos sectores con los grupos de derecha vinculados a las compañías transnacionales que pretenden hacer abortar el proceso de "nacionalización" que impulsa el actual gobierno ya que su propia razón de ser como beneficiarios de las regalías departamentales y la distribución actual del IDH requiere de la intervención monopólica de las compañías transnacionales en la industria de los hidrocarburos en Bolivia.

Ley N° 3065: control regional a favor de las transnacionales

El CEDIB y otros investigadores han denunciado durante meses la forma como fue promulgada esta ley y no toca a este artículo abundar en estos detalles. Lo que si corresponde es analizar el contenido de la referida norma y sus implicaciones en el actual contexto.

Dicha Ley establece una "autonomía - soberanía" departamental sobre los hidrocarburos. Fue promulgada el 30 de mayo de 2006, 9 días antes de la dimisión de Carlos Mesa y 13 días después de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos N° 3058; a pesar de ser contraria a la Constitución, la mencionada Ley fue aprobada sin inconvenientes por el congreso y el Presidente Mesa.

En su artículo 2 indica "Se dispone que la Prefectura de Tarija inicie de inmediato las acciones que sean necesarias para la captación de

inversiones nacionales y externas y el asentamiento de ellas en el territorio de este Departamento, para la implementación de proyectos vinculados al uso y/o transformación del gas natural, como la instalación de termoeléctricas, plantas de fertilizantes, planta de diesel sintético, gas comprimido para vehículos y otros que se estimen convenientes" (las negrillas son nuestras). La norma conciente la violación de la Constitución Política del Estado, específicamente de los Artículos 1, 133, 135, 136, 139, 144, 145 y 228; permitiéndole a la prefectura del departamento de Tarija hacer gestiones para la "captación de inversiones" en la industria de los hidrocarburos. Además, el artículo admite la "autonomía - soberanía" del departamento de Tarija y sus autoridades en una competencia que corresponde únicamente al gobierno nacional, teniendo en cuenta la aplicación de la constitución y las leyes, por ejemplo, de la propia Ley 3058, que es vulnerada en más de 15 artículos, POR SU SIMILAR 3065.

De este modo se pone en riesgo la seguridad y unidad nacional con el fin, digámoslo con nombre y apellido, de promover la inversión privada extranjera en el sector de los hidrocarburos.

En esta misma dirección el artículo 3 de la Ley N° 3065 indica "Se autoriza a la Prefectura del Departamento de Tarija a constituir sociedades públicas y/o mixtas para llevar adelante emprendimientos empresariales como los señalados en el artículo precedente y también los vinculados a la exportación de gas natural, de modo que las utilidades generadas por ellos puedan ayudar a financiar las tareas del desarrollo departamental. Para este efecto se podrán asignar parte de las regalías percibidas por la explotación de hidrocarburos, debiendo contarse con la respectiva aprobación del Consejo Departamental." Con la lectura de este artículo no queda duda acerca de la orientación de sus gestores en el parlamento.

Para el colmo, el Comité Cívico y el Prefecto de Tarija, movilizándolo a la población de ese departamento, lograron que el gobierno de Evo Morales se comprometiera a respetar esta norma, que claramente se contraponen al D.S. 28701, en la medida en que "descentraliza" la gestión de la industria hacia esa prefectura. Además, de continuar vigente, existe la seria posibilidad de que sea homologada para otros departamentos.

A nuestro entender se trata de un primer paso en la toma del control regional de las decisiones en materia de recursos naturales, tendiente favorablemente a los intereses de las compañías transnacionales. Algo similar ocurre en la Argentina donde ya existe en el parlamento un proyecto de ley de hidrocarburos sobre las competencias regionales para adjudicar concesiones privadas.

A la distribución regional de los ingresos debe agregarse el poder obtenido por las regiones (prefecturas) para intervenir en la política hidrocarburífera del Estado boliviano.

La ley 3065 es el primer paso en la toma del control regional de las decisiones en materia de recursos naturales, tendiente favorablemente a los intereses de las compañías transnacionales.