

El sector hidrocarburos hoy

- Escasa información
- Falta de exploración
- Declinación de producción
- Problemas de comercialización
- Y el anhelo de convertirse en centro energético sudamericano

SERIE DEBATE PÚBLICO Nº 42
Julio 2016

Fundación
JUBILEO

1. Marco legal para la Comercialización de Hidrocarburos

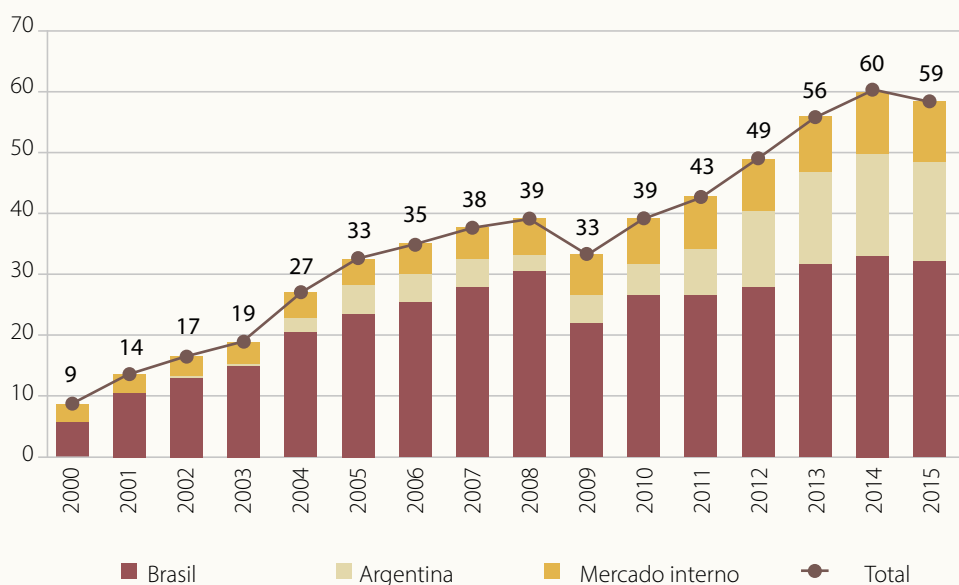
La Ley de Hidrocarburos N° 3058, en su artículo 9 referido a la Política Nacional de Hidrocarburos, garantiza y fomenta el abastecimiento de hidrocarburos para el mercado interno y promueve la exportación de excedentes que pudieran existir.

En ese marco está vigente la Resolución Ministerial 255/2006, emitida el 22 de diciembre de 2006 por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, la cual establece el siguiente orden de prelación en la asignación de volúmenes de gas natural a ser comercializado:

- 1° Mercado interno
- 2° Mercado de exportación comprometido a Brasil
- 3° Mercado de exportación comprometido a Argentina

Cerca de 83% de los hidrocarburos producidos y comercializados el 2015 por el país tuvo por destino la exportación, en tanto que el 17% restante fue destinado prioritariamente al mercado interno.

COMERCIALIZACIÓN PROMEDIO DIARIA DE GAS NATURAL



Fuente: YPFB, Ministerio de Hidrocarburos y Energía

En este sentido, desde el año 2006, Bolivia exporta principalmente hidrocarburos, en mayor proporción gas natural, habiendo llegado a representar, incluso, el 52% del total de las exportaciones bolivianas el año 2014.

2. Exportación de Gas Natural

Bolivia exporta gas natural a Brasil desde el año 1999, y a Argentina desde el año 2007. En relación a este último contrato, es importante mencionar que el contrato suscrito originalmente el año 2006 consideraba el envío de volúmenes de gas natural que no reflejaban la realidad del desarrollo del sector de hidrocarburos de Bolivia, pues eran muy altos, como se muestra en el siguiente cuadro:

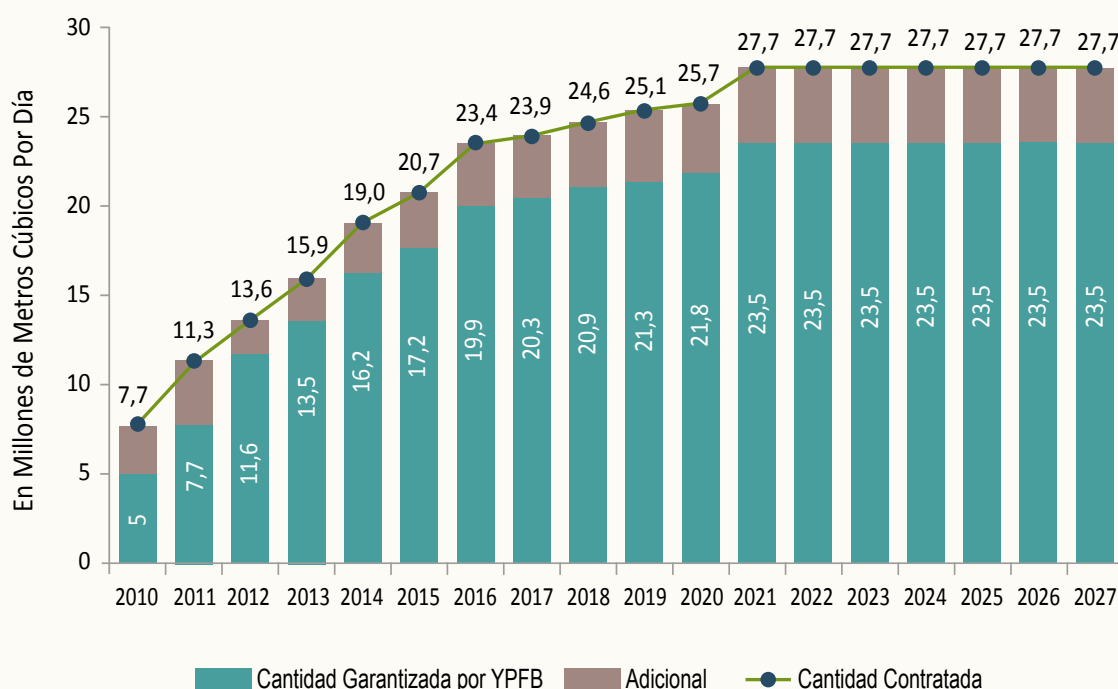
AÑO	VOLUMEN (MMmcd)
2007	7,70
2008-2009	Hasta 16,0
2010-2026	27,70

Fuente: Elaboración propia con base en datos del contrato de compra y venta natural a Argentina.

De acuerdo con las condiciones contractuales establecidas originalmente, Bolivia debió entregar un volumen de 27,7 Millones de metros cúbicos por día (MMmcd) a partir de la gestión 2010; sin embargo, debido a la ausencia de inversiones en el sector que generaron incumplimientos en el cronograma de entregas establecidas con la República Argentina se tuvo que renegociar este contrato durante la gestión 2010 para la reprogramación de volúmenes, entre otros aspectos.

Como resultado de esa renegociación, en fecha 26 de marzo de 2010 se firmó una adenda entre YPFB y ENARSA. A continuación se presenta el nuevo cronograma de entregas:

VOLÚMENES CONTRACTUALES-ADENDA DEL 26 DE MARZO DE 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la adenda al contrato de compra y venta natural a Argentina

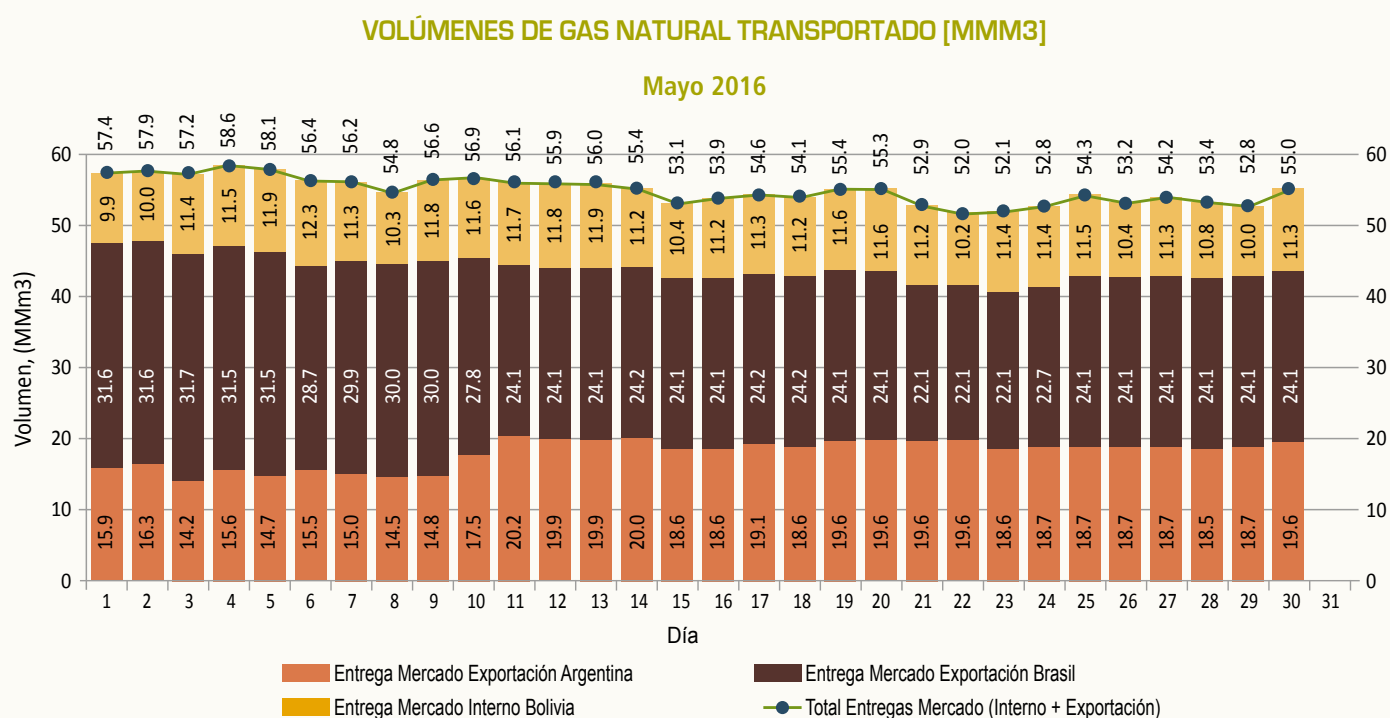
En la gráfica anterior se observa que para el 2016 la máxima cantidad de gas natural contratada por Argentina puede llegar a 23,4 MMmcd; sin embargo, YPFB está obligada a enviar 19,9 MMmcd como mínimo para la época de invierno, de acuerdo con la adenda de 2010.

Desde que Bolivia comenzó a consolidarse en el continente como un proveedor de gas natural, mediante las exportaciones de gas natural a Brasil iniciadas en el año 1999, se caracterizó por una cualidad que es fundamental dentro de los países que ofrecen y compran cualquier tipo de hidrocarburos: **confiabilidad**. Esto supone que el proveedor mantiene constante, sin interrupciones o cambios abruptos, el envío de los volúmenes pactados.

Lamentablemente, desde mayo de 2016, según noticias que se publican en Argentina, se toma conocimiento que el Ministerio de Energía de ese país estaba gestionando la compra de gas natural de un nuevo proveedor: Chile. Ello debido, según autoridades del vecino país, porque Bolivia no estaba en condiciones de cumplir con las obligaciones contractuales acordadas en la adenda al contrato de compra y venta de gas natural suscrita el año 2010, que establecía un mínimo de 19 MMmcd para la época de invierno.

Este hecho, desafortunadamente, “coincide” con una notoria falta de acceso a la información por parte de la empresa petrolera estatal YPFB que, desde hace 5 años, venía publicando en su página web un Boletín Trimestral con información de producción, comercialización y regalías, el cual fue suspendido desde julio del año 2015. La Constitución Política del Estado establece que la población es dueña de los hidrocarburos; sin embargo, no tiene acceso a información confiable sobre la forma en que se está gestionando uno de sus recursos naturales estratégicos.

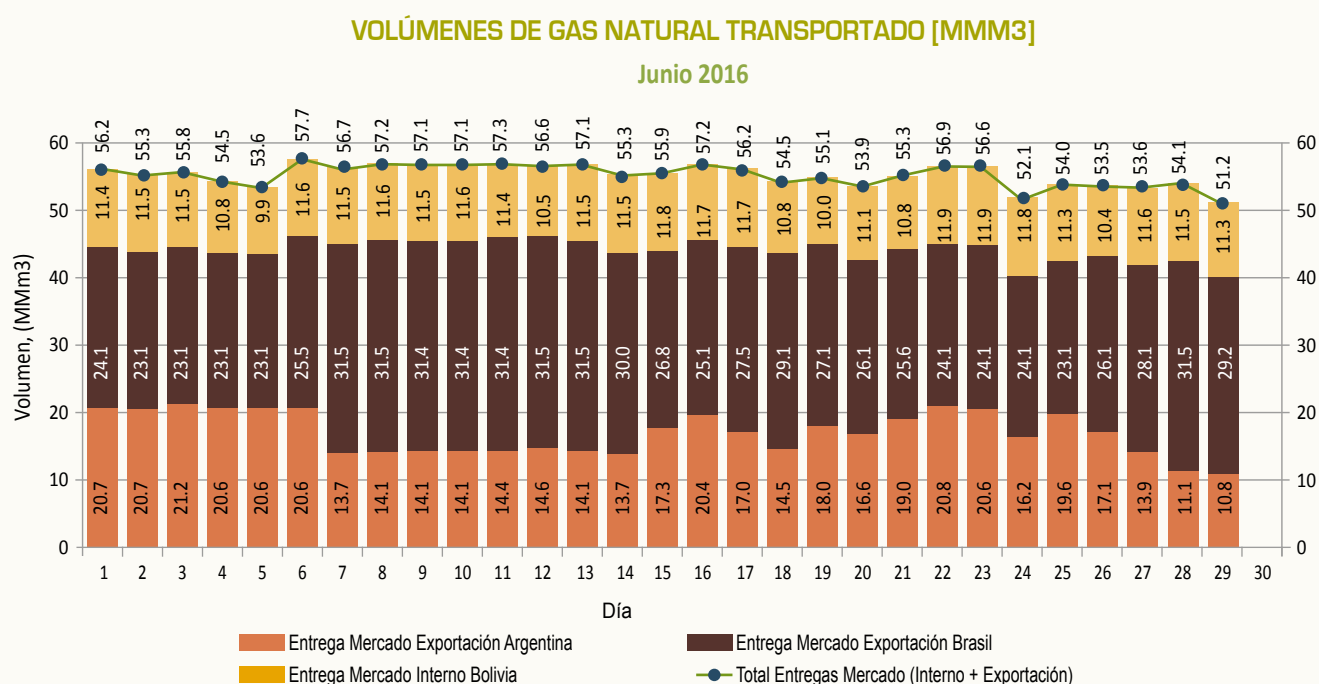
Afortunadamente, una de las subsidiarias de YPFB Corporación mantiene un espíritu de transparencia y continúa publicando en su página Web los volúmenes transportados de gas natural, siendo que para mayo de 2016 se pudo encontrar la siguiente información:



A partir de esa información se ha podido constatar lo que se había afirmado en Argentina. Sin embargo, en medio de esta polémica, desde el 11 de mayo se observa que YPFB comienza a enviar un mayor volumen de gas natural a Argentina (barra naranja) comportamiento que se mantiene hasta finales de ese mes.

Esta afirmación se contrapone a lo observado en la gráfica anterior en la que se puede evidenciar que si bien desde el 11 de mayo se incrementa el volumen enviado a Argentina de un promedio de 15 MMmcd a los 19 MMmcd que establece el contrato, se observa también que ese mismo día disminuyeron los envíos de gas natural a Brasil, bajando de un promedio de 31 MMmcd a 24 MMmcd.

Este comportamiento se ve nuevamente reflejado cuando se accede a información correspondiente al mes de junio, como se aprecia en la siguiente gráfica:



Fuente: YPFB Transportes

En la gráfica anterior se observa que hasta el 6 de junio se continuó con el envío de los volúmenes establecidos en el contrato con Argentina en torno a los 19 MMmcd; sin embargo, el 7 de junio, cuando Brasil incrementó su demanda (al ser mercado prioritario de acuerdo con la RM 255/2006) se disminuyó nuevamente los envíos de gas natural a Argentina a 13,7 MMmcd.

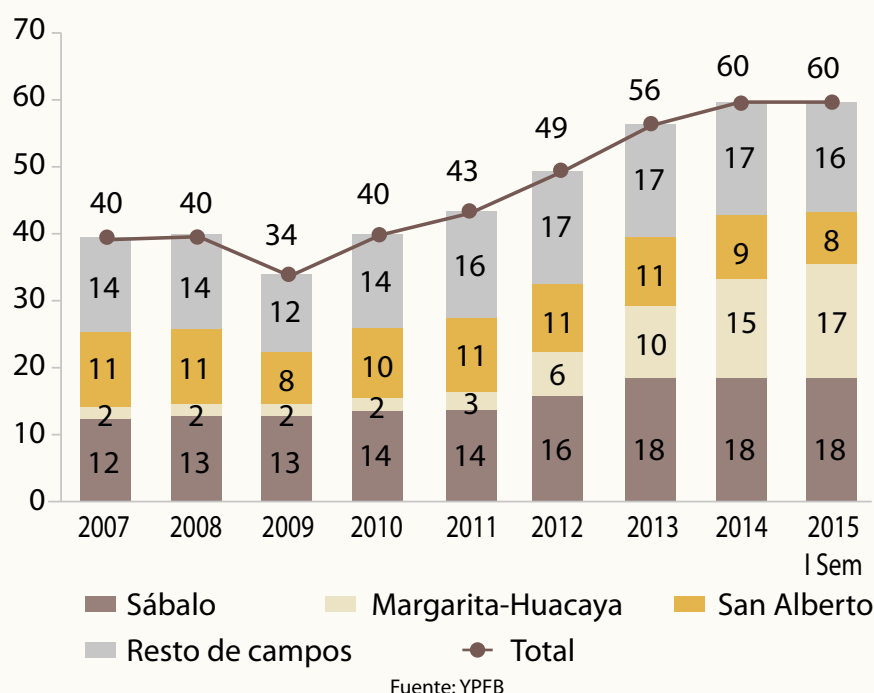
Si bien los contratos de compra-venta de gas natural suscritos tanto con Brasil como con Argentina establecen el pago de multas en caso de incumplimiento de las cantidades demandadas y ofrecidas aplicable sobre promedios mensuales, el problema de fondo no puede ser limitado al pago de sanciones aplicables a Bolivia, sino que la realidad para el país se torna preocupante considerando que:

- a) Bolivia se encuentra, por una parte, haciendo equilibrios por cumplir con el envío de gas natural a sus dos principales compradores: Brasil y Argentina.
- b) Permite constatar que la realidad del sector hidrocarburos no es la que manifiestan sus principales autoridades, puesto que Bolivia no está actualmente en condiciones de cumplir en caso de que ambos mercados demanden simultáneamente los máximos establecidos en los contratos suscritos: Brasil 31 MMmcd y Argentina 23,4 MMmcd.
- c) El país se encuentra frente a un contexto de bajos ingresos por la caída en el precio de exportación del gas natural como consecuencia de los bajos precios internacionales, y resulta lamentable que las autoridades no hayan tomado las previsiones para compensar esa caída; si lo hubiera hecho, hoy estaría en condiciones de enviar mayores volúmenes a los mercados de exportación.
- d) La situación de producción es tan delicada que el paro programado de una planta (Margarita – según informes de YPFB) ocasiona un envío de menores volúmenes a los principales mercados; es decir, no existen otros campos que puedan cubrir estos mantenimientos que son normales en la industria.
- e) La falta de exploración de hidrocarburos, desde años atrás, se ve reflejada hoy en problemas de producción y cumplimiento de los compromisos de exportación asumidos; pero, adicionalmente, pone en duda la provisión de materia prima (gas natural) para el desarrollo de proyectos de industrialización.

3. Producción de Gas Natural

La situación descrita anteriormente conduce a la inevitable pregunta sobre porqué actualmente Bolivia no puede enviar mayores volúmenes de gas natural a sus dos principales compradores. La respuesta se avizora, en primera instancia, al observar el comportamiento de la producción de gas natural, como se aprecia en la siguiente gráfica:

PRODUCCIÓN PROMEDIO DIARIA DE GAS NATURAL



De acuerdo con la gráfica anterior, la producción se ha incrementado en 50% durante el periodo 2010–2015; sin embargo, este incremento se explica, como ya se venía advirtiendo en reiteradas ocasiones, por una explotación acelerada de las reservas ya conocidas (fundamentalmente Sábalo - barra café – y Margarita - barra crema), lo cual se ha traducido en una sobreexplotación de los campos, aspecto que adelanta su etapa de declinación y consecuente disminución de producción.

Llama la atención el caso del campo Margarita que ha pasado de producir 1,8 MMmcd en el año 2007 a 17,0 MMmcd en el 2015, y se tiene información de que el 2016 alcanzó incluso a 19 MMmcd. En el sector hidrocarburífero, no se puede sostener por mucho tiempo una alta tasa de recuperación sin garantizar una política de reposición de reservas, aspecto que en el caso de Bolivia no está presente ni en la Ley de Hidrocarburos ni en los contratos de operación suscritos en el marco de la nacionalización de los hidrocarburos del 2006.

Por otra parte, llama la atención que en la gráfica anterior no se observa el ingreso de producción de algún nuevo campo de tamaño significativo, aspecto que permite concluir que luego de 10 años de haberse producido un importante cambio en la política hidrocarburífera nacional no se ha avanzado en la exploración de hidrocarburos.

De hecho, desde el año 2007, el Poder Ejecutivo ha venido reservando áreas a favor de YPFB para que realice actividades de exploración y explotación, actualmente la estatal petrolera cuenta con 99 áreas reservadas, sin embargo en ninguna de ellas se han registrado resultados exitosos a la fecha.

Antes de la mencionada política, el reclamo recaía en las empresas petroleras transnacionales que operaban en el país; sin embargo, a partir de la nacionalización de los hidrocarburos del año 2006, la instancia encargada del desarrollo del sector hidrocarburos –desde la exploración hasta la industrialización– es la empresa petrolera estatal YPFB. Según la Constitución, es ésta la encargada y responsable de toda su gestión, lo cual incluye la exploración, explotación, gestión de mercados, refinación, transporte, comercialización e industrialización.

Nuevo campo ingresa en producción

Hace un año, YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía anunciaron que en abril de 2016 se iniciaría las operaciones de producción del campo Incahuasi, en el Bloque Ipati-Aquío, ubicado en los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca. Sin embargo, en esta gestión se anunció que el inicio será en julio de este año con una producción de 6,5 MMmcd adicionales, y que el año 2018 este campo adicionaría 6,5 MMmcd más, totalizando para entonces 13 MMmcd; aunque ese caudal de producción podrá ser mantenido por casi 7 años, para luego declinar.



Si esto se concretaba en abril, seguramente no se estaría atravesando por la difícil situación registrada hoy. Más allá de ello, la preocupación radica en que un país –cuya economía tiene como pilar al sector hidrocarburos (la dependencia es más acentuada a nivel subnacional) y que pretende ser centro energético de la región– este apostando a un solo proyecto, en este caso Incahuasi, su calidad de proveedor confiable.

4. Un nuevo contrato con el Brasil, un desafiante reto

Adicionalmente a esta situación, el contrato de compra – venta de gas natural (GSA) suscrito entre Bolivia y Brasil, el año 1996, entró en vigencia en 1999 con un plazo de 20 años; es decir, hasta el 2019. Hace poco tiempo, Brasil anunció su intención de renovar dicho contrato, lo que era previsible dado el crecimiento de su economía, a través de su industria, y su constante necesidad de gas natural.

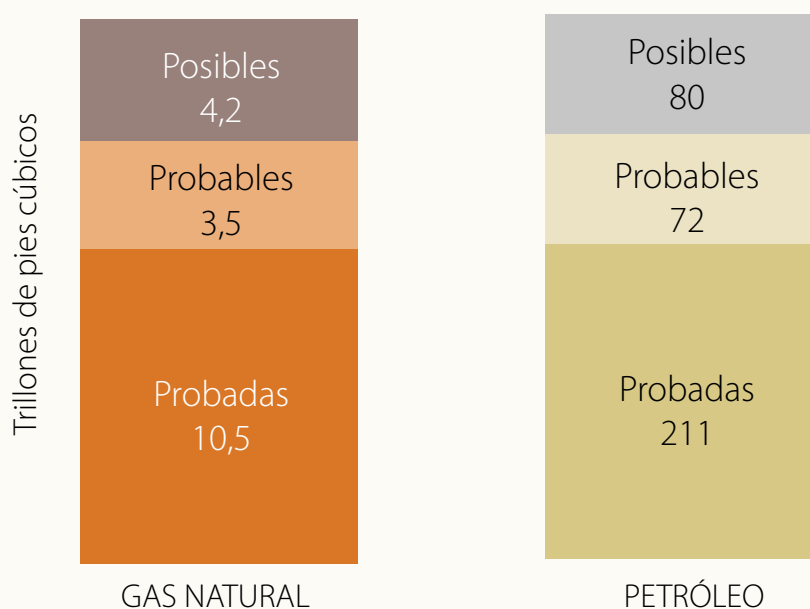
En diciembre del año 2015, YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía anunciaron que se había sostenido una reunión con sus pares del Brasil, y se había conformado la comisión que iniciaría la renegociación del nuevo contrato con el vecino país para continuar con la compra y venta de gas natural, más allá del 2019.

Sin duda el contexto mundial, regional y nacional en ambos países no es igual en la actualidad al que se tenía en los años 90 cuando el contrato original fue negociado, este aspecto permite identificar algunas variables que serán sensibles al momento de la nueva negociación:

- a) Reservas probadas de gas natural
- b) Proveedores alternativos y combustibles sustitutos
- c) Fórmula de cálculo de precios
- d) Condiciones de energía y tratamiento de licuables

Con relación a las reservas probadas de gas natural, éstas son fundamentales para suscribir un contrato de largo plazo. La Ley N° 3740, del año 2007, establece que cada año YPFB debe publicar el nivel de reservas, certificadas por una empresa contratada mediante licitación internacional. No obstante, la última certificación oficial fue presentada en julio del 2014, con datos al 31 de diciembre de 2013, como se observa en la siguiente gráfica.

CERTIFICACIÓN DE RESERVAS A DICIEMBRE DE 2013



Este hecho, sumado a la falta de información y a la situación del sector en materia de producción y comercialización de hidrocarburos, ha motivado a que la Cámara Nacional de Industria de Brasil (CNI) y la Asociación Brasileña de Grandes Consumidores de Energía (ABRACE) sugieran al Ministerio de Minas y Energía de su país solicitar a Bolivia una certificación de reservas, puesto que, según un estudio realizado por la CNI de Brasil, a partir del año 2022 la oferta de gas natural boliviano podría disminuir.

Es importante destacar que desde el año 2009, cuando se realizó la penúltima certificación de reservas de hidrocarburos en el país, se ha venido insistiendo en la urgencia de que el gobierno genere políticas sólidas y coherentes en materia de exploración, ello con el fin de dar sostenibilidad no solo al desarrollo del sector, sino a las obligaciones que fueron contraídas, tanto por el nivel central como subnacional a partir de los ingresos generados por la renta petrolera.

Asimismo, se ha insistido, en reiteradas ocasiones, sobre la necesidad de debatir los temas relacionados a: institucionalidad de YPFB, nueva Ley de Hidrocarburos, políticas de exploración, gestión de nuevos mercados, distribución y uso de la renta petrolera y otros que no han sido atendidos.

Es importante tomar en cuenta que el sector hidrocarburos amerita contar con políticas claras a largo plazo, ya que tanto los contratos petroleros de exploración y explotación como los destinos de la producción toman en cuenta un horizonte de tiempo de 20 años o más; para ello se debe contar con una visión de largo plazo del sector que agrupe los diversos factores, como ser económicos, técnicos, ambientales y legales.

Esta visión, con horizonte a largo plazo, lamentablemente no ha sido consolidada en YPFB desde la nacionalización, cuando adquirió la responsabilidad de llevar adelante la administración de los hidrocarburos. En la actualidad, se percibe que no se ha trabajado en un programa concreto de reposición de reservas; de hecho, la Ley de Hidrocarburos y sus reglamentos no ha sido ajustada a la nueva Constitución Política del Estado, lo cual muestra una ausencia de planificación de desarrollo que requiere el sector.

A partir del 2013, YPFB ha ido acelerando el desarrollo de la actividad exploratoria, mediante la firma de varios contratos (Azero, Huacareta, San Miguel, Dorado Oeste y otros). No obstante, los resultados de estos contratos demoran 5 a 7 años, lo cual que pone al país en riesgo de ser sancionado con multas, lo que podría ocurrir en los siguientes cuatro años. Otra consecuencia es la mayor sobreexplotación de los campos con riesgos de daños a los reservorios, retrasos en los proyectos de industrialización y posición débil ante una renegociación del contrato con Brasil o con nuevos compradores.

5. Conclusiones y recomendaciones

- a) En caso de que Brasil y Argentina demanden simultáneamente los volúmenes máximos que les permite el contrato, Bolivia no se encuentra actualmente en las condiciones de cumplir con esa demanda, aspecto que se contrapone a la idea de convertir al país en el centro energético regional.
- b) El incremento de producción de gas natural ha estado basado en una mayor explotación de los megacampos (Sábalo, Margarita y San Alberto), aspecto que ha acelerado el inicio de la fase de declinación (caso San Alberto) y pone en riesgo la seguridad de los reservorios.
- c) Existe una importante debilidad en la actividad exploratoria, debido a que en los últimos 10 años no se han realizado nuevos descubrimientos y no existen nuevos campos significativos que se hayan incorporado a la actividad de producción, a excepción de Incahuasi que ingresará en operación en julio de 2016.
- d) La situación de producción es tan delicada que el paro programado de una planta (Margarita – según informes de YPFB) ocasiona el envío de menores volúmenes a los principales compradores; es decir, no existen otros campos que puedan cubrir estos mantenimientos que son normales en la industria.
- e) Considerando la importancia del sector hidrocarburos en la economía nacional, principalmente por la cantidad de inversiones sociales que se financian con recursos provenientes de la renta petrolera, resulta preocupante la posibilidad de obtener menores ingresos, lo que implicaría también el riesgo de retrocesos en indicadores sociales.
- f) Se recomienda que tanto YPFB como el Ministerio de Hidrocarburos y Energía puedan retomar mecanismos que permitan el acceso a información sobre la gestión del sector hidrocarburos para la población boliviana. Más allá de la Rendición Pública de Cuentas que se realiza semestralmente, el ciudadano tiene derecho a acceder a información oportuna el momento que lo requiera. Una herramienta práctica es la página web.
- g) Resulta cada vez más urgente una nueva Ley de Hidrocarburos que defina roles institucionales al interior del sector, establezca un horizonte a largo plazo y defina políticas claras para cada una de las actividades del sector.
- h) Menores ingresos por concepto de renta petrolera, ya sea originados por menores precios o menor producción, generan preocupación por la alta dependencia que existe en las economías regionales que se alimentan de los ingresos generados por el sector hidrocarburos, por ello es urgente crear espacios que permitan debatir entre sociedad civil y Estado aspectos como la diversificación de la economía y el pacto fiscal, a fin de generar una visión de país que mejore las condiciones de vida de la población, de manera sostenible.



Fundacion Jubileo



@JubileoBolivia

www.jubileobolivia.org.bo

Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez V.

Coordinación General:

Waldo Gómez R.

Elaboración:

Raúl Velásquez

Sandra Sánchez

Edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Edif. Esperanza

Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Piso 2

Casilla 5870 – La Paz, Bolivia

Telf: (591-2) 2125177 – 2311074

fundajub@entelnet.bo

Julio 2016

Con apoyo de:



Oil, gas and mining for development



Pan para el Mundo -
Servicio Protestante
para el Desarrollo