



# YPFB

## Reestructuración e institucionalización en un contexto de crisis

En 90 años, entre privatizaciones y nacionalizaciones, el Estado no logró institucionalizar YPFB.

Podría tener un rol estratégico, pero fue usada como fuente de empleo público y de renta.

Un programa de reforma institucional debe proyectarla como empresa petrolera.



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

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

**Elaboración del documento:**  
Raúl Velásquez Guzmán

**Edición:**  
Jorge Jiménez J.

**Dirección:**  
Calle Quintín Barrios N° 768 Sopocachi  
La Paz – Bolivia

Telf: (591-2) 2125177 – 2154641

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

2026

Con el apoyo de

**Brot**  
für die Welt

# Contenido

|           |                                                                               |           |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|           | <b>Introducción</b>                                                           | <b>3</b>  |
| <b>1</b>  | <b>Empresas petroleras estatales</b>                                          | <b>4</b>  |
| <b>2</b>  | <b>Nueva refundación de YPFB: Ley N° 3058</b>                                 | <b>7</b>  |
| <b>3</b>  | <b>2006, la nacionalización de los hidrocarburos</b>                          | <b>11</b> |
| <b>4</b>  | <b>YPFB en la Constitución Política del Estado</b>                            | <b>14</b> |
| <b>5</b>  | <b>Resultados de la política hidrocarburífera</b>                             | <b>16</b> |
| <b>6</b>  | <b>YPFB a 21 años de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y la nacionalización</b> | <b>18</b> |
| <b>7</b>  | <b>Principios para una institucionalidad</b>                                  | <b>20</b> |
| <b>8</b>  | <b>Propuesta de estructura de YPFB</b>                                        | <b>21</b> |
| <b>9</b>  | <b>Conclusiones</b>                                                           | <b>23</b> |
| <b>10</b> | <b>Bibliografía</b>                                                           | <b>25</b> |



# Introducción

**E**xiste cierta polémica en el mundo sobre si un país puede o no tener una empresa petrolera (o minera) estatal. Es, sin duda, un debate apasionante en la medida en que ambos sectores económicos son de largo plazo, alto riesgo y elevados costos de inversión; pero que pueden generar empleo mediante encadenamientos productivos hacia delante, ya sea que estén a cargo del actor público, privado o la combinación de ambos.

Probablemente, por ello, para países que ya tienen empresas estatales implementadas desde hace décadas existen al menos tres elementos que deben ser considerados y sostenidos: la institucionalidad, los mecanismos de financiamiento y la gobernanza. Cuando estos elementos están claros y son independientes del Estado y el poder político de turno, es posible que una empresa estatal en los sectores de minería o hidrocarburos pueda tener un desempeño adecuado.

Así como existen experiencias negativas, también hay casos de éxito. Compañías estatales como Equinor de Noruega, Ecopetrol de Colombia y Petrobras de Brasil muestran que es posible el desarrollo de entidades petroleras estatales, aunque no perfectas; y, en competencia con otras empresas privadas del sector, pueden lograr consolidarse como empresas petroleras y, más recientemente, también de energía; comprendiendo, además, que el acceso a la energía es un derecho humano que debe ser garantizado por los Estados independientemente de la ideología política y de los actores involucrados en su generación.

Luego de 90 años de la fundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) resulta claro que, a pesar de que diferentes gobiernos procuraron fortalecerla o reducirla, ninguno logró institucionalizar la empresa petrolera nacional, dejándola a merced de las diferentes organizaciones políticas de turno.

Fundación Jubileo, mediante el presente documento, busca promover el debate público sobre el rol que debe tener YPFB a futuro, en el marco de una nueva visión, urgente reestructuración e institucionalización, para evitar que se vuelva a repetir el manoseo político, la ineficiencia y la corrupción en la empresa petrolera estatal.

# Empresas Petroleras Estatales

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fue una de las primeras empresas petroleras nacionales en ser fundada en Latinoamérica (1936), resultado de la Guerra del Chaco que enfrentó a Bolivia con Paraguay, contexto que permitió la construcción de un pensamiento y discurso nacionalista en actores políticos, intelectuales y sociales de la época que marcaría la historia boliviana del Siglo XX.

**TABLA N° 1**  
**Creación de empresas petroleras estatales en Latinoamérica**

| EMPRESA      | PAÍS      | FUNDACIÓN |
|--------------|-----------|-----------|
| PDVSA        | Venezuela | 1975      |
| Petroecuador | Ecuador   | 1972      |
| Petrobras    | Brasil    | 1953      |
| Ecopetrol    | Colombia  | 1951      |
| Pemex        | México    | 1938      |
| YPFB         | Bolivia   | 1936      |
| YPF          | Argentina | 1922      |

Al observar el cuadro anterior, surge la interrogante sobre el desarrollo que tuvieron empresas como PDVSA, Petrobras o Ecopetrol que iniciaron sus operaciones mucho después de YPFB y lograron, incluso, consolidarse en el ámbito internacional; por lo que es importante recordar brevemente los vaivenes de la política nacional de hidrocarburos con relación al rol de la empresa petrolera estatal desde su fundación.

YPFB se fundó en 1936, bajo la presidencia del Cnl. David Toro y el impulso de Dionisio Foianini, en el marco de la Ley Orgánica del Petróleo, promulgada el mismo año. En 1937, el Gobierno entregó a YPFB todas las zonas petrolíferas en reserva fiscal, así como varios campos que hasta entonces estaban siendo explotados por la empresa Standar Oil Company of Bolivia dentro de lo establecido en la Ley Orgánica de Petróleos de 1921, cuya concesión había sido declarada en caducidad por el Gobierno nacional en marzo de esa gestión, dando lugar a la **primera nacionalización** en el país.

El objetivo de YPFB, por tanto, estaba orientado a que sea la empresa petrolera estatal quien realice las diferentes actividades del sector hidrocarburos; luego del conflicto bélico, surgió un sentimiento profundamente nacionalista que marcó el desarrollo de la vida política, económica y social del país hasta la fecha. Sin embargo, durante los primeros 10 años de existencia de YPFB quedó en evidencia la falta de recursos financieros suficientes, así como de personal técnico que pueda asumir el enorme desafío.

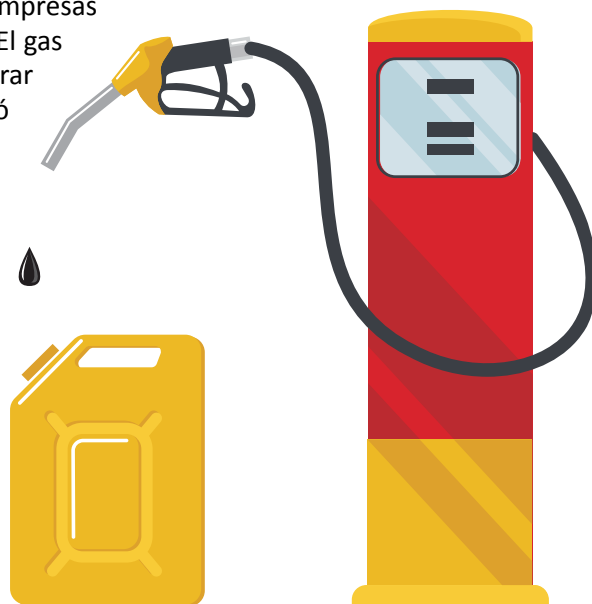
Fue en los años '40 cuando, como resultado de los lineamientos estratégicos planteados por el Plan Bohan (Misión Económica de Estados Unidos), se consolidó la construcción de refinerías, perforación de nuevos pozos y oleoductos orientados a promover la capacidad del país para autoabastecerse de hidrocarburos, para lo cual se concretizaron importantes líneas de financiamiento y apoyo estratégico a la empresa petrolera estatal.

El auge del Campo Camiri, entre 1950–1960, y el logro de la autarquía energética marcaron este periodo como la época dorada de YPFB que se convertía, además, en la principal fuente de ingresos para el Tesoro General de la Nación. Sin embargo, si bien YPFB había logrado desarrollar el potencial de Camiri, Sanandita, Bermejo y otras áreas en explotación, no había logrado una sostenibilidad técnica y financiera, debido a que financiaba al Estado y, hacia la mitad de esta década, este no contaba con recursos adicionales para impulsar inversiones (riesgosas) en exploración.

En este sentido, ante la imposibilidad del Estado de financiar las actividades de YPFB y el desarrollo del potencial hidrocarburífero nacional, en octubre de 1955, el Gobierno nacional promulgó el Código del Petróleo (también conocido como Código Davenport) orientado a atraer la inversión extranjera privada al sector petrolero en Bolivia. Un año más tarde, la Bolivian Gulf Oil Company iniciaría operaciones, seguida luego por la Bolivian Oil Company (empresas Fish, North American Utility, Tipsa Srl y Petroleum Machinery).

Entre 1960–1970, diferentes actores políticos y sociales veían en el Código del Petróleo una política entreguista, al mismo tiempo que se reafirmaba el potencial hidrocarburífero de Bolivia, luego de la actividad exploratoria realizada tanto por las empresas petroleras que habían venido al país, como por la propia YPFB. El gas natural y su posible exportación a Argentina comenzaban a mostrar un nuevo potencial y futuro para el país. Si bien el Código estableció un régimen fiscal bajo para promover inversión extranjera, en lugar de ajustarlo, los actores involucrados decidieron impulsar un discurso nacionalizador que, además, caló profundo en las propias Fuerzas Armadas, lo que terminaría, en primera instancia, en la derogación del Código del Petróleo y en la **segunda nacionalización** en el sector hidrocarburos, esta vez expulsando a la Bolivian Gulf Oil del país y tomando el Estado los campos que esta empresa operaba.

En los años '70, mediante la recientemente aprobada Ley General de Hidrocarburos, el Gobierno militar de entonces pretendió impulsar nuevamente el fortalecimiento de YPFB en lo que sería una nueva apuesta estatal por los hidrocarburos, otorgándole un rol central en el desarrollo sectorial, pero con la posibilidad de que también interactúen empresas privadas.



La década de los años '80 inició con serios problemas para YPFB, con una caída en la producción de petróleo en más de 60%, pero la exportación de gas natural a la Argentina fue la salvación para la empresa petrolera nacional, constituyéndose en el principal soporte para el Tesoro General de la Nación dentro de la profunda crisis económica por la que atravesó Bolivia en esa década; aunque ello iría en desmedro de la reinversión y crecimiento de la propia YPFB, descuidando nuevamente la actividad exploratoria y su crecimiento como empresa petrolera.

En 1990, el Gobierno de ese tiempo promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 1194 que, en línea con las reformas económicas realizadas en Bolivia a partir de 1985, estuvo orientada a promover la inversión en el sector hidrocarburos mediante la atracción de capitales privados, no solo para actividades de exploración y explotación, sino también para transporte y refinación. Esta nueva ley sectorial, por tanto, proponía nuevamente una apertura mayor al capital privado para el desarrollo del potencial hidrocarburífero nacional, aunque mantenía a YPFB como empresa petrolera estatal.

El año 1993 un nuevo gobierno fue electo en Bolivia, el cual buscó implementar un conjunto de reformas, denominadas de segunda generación, orientadas a una mayor apertura al capital privado y, al mismo tiempo, reducir la participación del Estado en la actividad económica de forma directa. En ese marco, el año 1996 se promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 1689 orientada también a la atracción de capital privado a todas las actividades del sector hidrocarburos; para ello, se implementaron procesos de capitalización de las unidades de exploración y explotación de YPFB, así como las de transporte y logística, por lo que el rol de la empresa petrolera nacional quedó limitado al de agregador y comercializador.



El año 2002, poco después de iniciada la exportación de gas natural a Brasil, en el marco de un contrato de 20 años, determinados sectores de la población boliviana reclamaban que la Ley de Hidrocarburos N° 1689 beneficiaba en exceso a las empresas petroleras transnacionales y dejaba muy poco para el país. Si bien la norma sectorial consideraba un régimen fiscal de 50% entre impuestos y regalías para campos que fueron descubiertos antes de la Ley, y de 18% para los nuevos descubrimientos, la inversión de las compañías petroleras que realizaron actividades de exploración permitió el descubrimiento de importantes reservas hidrocarburíferas para el país que garantizaron la producción y comercialización de gas natural y petróleo condensado por las próximas dos décadas.

La protesta por la baja participación del Estado en los ingresos generados por la explotación de hidrocarburos en el país, sumada a la negativa de organizaciones sociales a la exportación de gas natural hacia Estados Unidos y México mediante un puerto ubicado en Chile, desató una profunda crisis política a partir de protestas y bloqueos que terminaron derrocando al Gobierno en octubre de 2003 y desatando un periodo de inestabilidad política hasta finales del año 2005, luego de un “Referéndum sobre política energética” realizado en julio de 2004 que, además de preguntar a la población sobre estos temas, también consultaba en su primera interrogante si los votantes estaban de acuerdo con derogar la Ley de Hidrocarburos N° 1689 vigente desde 1996, a lo que 87% de la población votó por el sí.

De esta manera, desde agosto de 2004, el Gobierno en funciones, junto al Congreso, trabajó una nueva norma sectorial que sería promulgada el 17 de mayo de 2005, la que continúa vigente hasta la elaboración de este documento. La entonces nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 recogió el mandato del referéndum de 2004 y en su artículo 22 determinó: *“Se refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como Empresa Autárquica de Derecho Público, bajo la tuición del Ministerio de Hidrocarburos. YPFB estará constituida por un Directorio, un Presidente Ejecutivo y dos Vicepresidencias. La primera de Administración y Fiscalización y la segunda Operativa para que participen de todas las actividades petroleras”*.

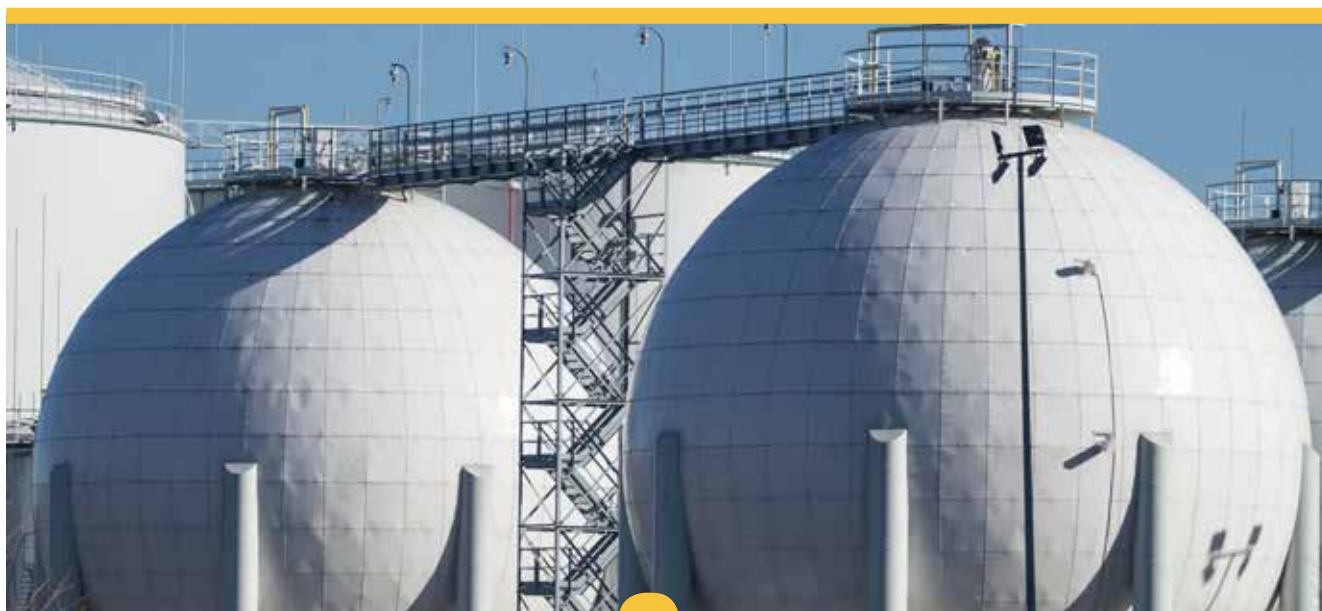
El mismo artículo, establece que: *“I. YPFB a nombre del Estado Boliviano ejercerá el derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos y representará al Estado en la suscripción de Contratos Petroleros y ejecución de las actividades de toda la cadena productiva establecido en la presente Ley”*, lo que mostró, de manera inequívoca, una nueva apuesta estatal por asignar un rol central y fundamental a la empresa petrolera nacional en el desarrollo del sector hidrocarburos.

La Ley de Hidrocarburos estableció dentro de los objetivos de la política hidrocarburífera el fortalecimiento de YPFB como la empresa estatal encargada de ejecutar la Política Nacional de Hidrocarburos para garantizar el aprovechamiento soberano de la industria hidrocarburífera; pero, además, como corresponsable junto al Ministerio de Hidrocarburos de la elaboración de esa política sectorial.

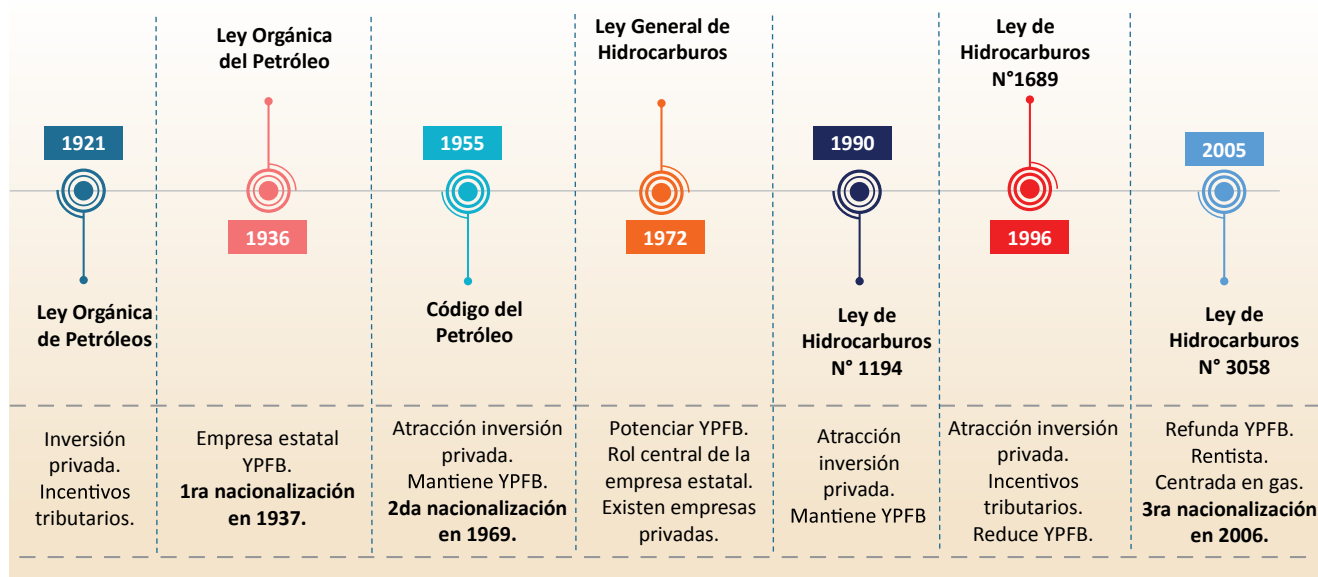
Adicionalmente, la Ley de Hidrocarburos N° 3058 incrementó el régimen fiscal aplicable al sector, manteniendo 18% entre regalías y participación del Tesoro General de la Nación que regía hasta entonces y creó, adicionalmente, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos con una alícuota de 32% que, sumado al anterior, permitió que el Estado se quede con al menos 50% de los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos, ya que si a este valor se le adiciona el pago de impuestos y patentes, el *government take* (participación estatal) podía bordear el 60%.

La Ley de Hidrocarburos fue elaborada a partir de la presión social y los resultados de un referéndum aplicado a una población que desconocía los aspectos técnicos, económicos y energéticos del sector hidrocarburos, lo que derivó en una normativa sectorial orientada a la captura de renta a favor del Estado en sus diferentes niveles, por lo que no resultaba atractiva para la inversión de compañías privadas, tanto por su régimen fiscal como por la inseguridad jurídica que generó la inestabilidad política en el país y el cambio abrupto de las leyes sectoriales.

En la siguiente figura se puede apreciar que entre 1921 y 1989 el país tuvo cuatro leyes sectoriales que oscilaron entre un enfoque estatal y uno privado para el desarrollo de los recursos hidrocarburíferos en el país. Sin embargo, entre 1990 y 2005, tuvo tres leyes sectoriales, las dos primeras apostaron nuevamente por la atracción de la inversión privada mediante la generación de incentivos fiscales y estabilidad de mercados de exportación; en tanto que la última y de actual vigencia representó un nuevo giro de 180 grados hacia un modelo estatista en el que YPFB tendría un rol central.



**FIGURA N° 1**  
**Leyes sectoriales de hidrocarburos en Bolivia**



Fuente: Elaboración propia a partir de Libro de Oro de YPFB 1936 – 1996, Un Siglo de Economía en Bolivia 1900 – 2015.

Es importante destacar algunos elementos de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 que continúa vigente:

La ley es resultado de la crisis social y política iniciada el año 2003, caracterizada por protestas sociales que: a) rechazaban el proyecto de exportación de gas natural a Estados Unidos y México mediante un puerto chileno, b) pedían una mayor participación estatal en la renta petrolera y c) pedían refundar la empresa petrolera estatal YPFB para que participe en toda la cadena de valor del sector.

Su elaboración y debate se producen en un entorno favorable caracterizado por dos factores: i) un contrato de exportación de gas natural suscrito entre Bolivia y Brasil en 1996, que inició operaciones el año 1999 por 20 años, garantizando un mercado creciente para este energético producido en el país y la negociación en curso para un contrato de exportación también de gas natural hacia Argentina, bajo similares características; ii) precios de exportación de gas natural vinculados al precio internacional del petróleo que comenzaron a incrementarse de forma significativa y sostenida desde el año 2003, lo que repercutió en mayores ingresos para Bolivia.

La correlación de fuerzas políticas en el Congreso Nacional había cambiado significativamente luego de las elecciones presidenciales del año 2002, siendo que el partido político Movimiento al Socialismo se convirtió en la segunda fuerza con mayor representación parlamentaria y jugaría un rol muy importante en la elaboración del proyecto para la nueva Ley de Hidrocarburos.

Ninguna de las leyes de hidrocarburos que se aplicaron en el país, incluyendo la actual, consideró la institucionalización de YPFB, tampoco la inserción en mercados financieros internacionales mediante la cotización en bolsas de valores como mecanismos de financiamiento y transparencia en la gestión financiera y administrativa que permita a la empresa petrolera estatal un crecimiento incluso en el escenario internacional.

Por otra parte, todo el proceso por el que atravesó Bolivia entre los años 2002 a 2005 generó enormes dudas en las compañías petroleras sobre si debían o no continuar invirtiendo en el país, tanto por la inestabilidad política como por la perspectiva del cambio del marco legal en el sector, el referéndum nacional de 2004 y la anunciada nacionalización.



# 3

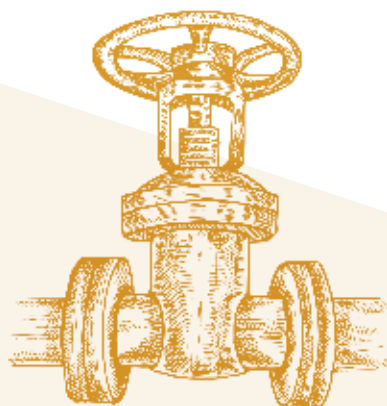
## 2006, la nacionalización de los hidrocarburos

La inestabilidad política iniciada en el país en octubre de 2003 se prolongó hasta noviembre de 2005, periodo caracterizado por una alta conflictividad social, con cambios de Presidente del Estado que generaron una profunda crisis de seguridad jurídica, tanto para la inversión extranjera como para la nacional; otro efecto fue que empresas que residían en la ciudad de La Paz migraron a otras regiones del país.

El 18 de diciembre de 2005 se desarrollaron nuevas elecciones nacionales en Bolivia que dieron por ganador al partido político Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales que, luego de una Asamblea Constituyente que cambió la Constitución Política del Estado en 2009, gobernaría el país mediante tres reelecciones presidenciales hasta la crisis política de noviembre de 2019.

El gobierno del ex presidente Evo Morales inició el 21 de enero de 2006, siendo que el 1 de mayo de ese mismo año promulgó el Decreto Supremo (D. S.) N° 28701 “Héroes del Chaco”, conocido también como “decreto de nacionalización”, la tercera en la historia del sector hidrocarburos. Si bien el término es discutible, lo cierto es que para las empresas petroleras fue un nuevo intento por desconocer las inversiones realizadas, cambiar el marco contractual y desconocer los acuerdos suscritos por 20 años.

El D. S. 28701 implementó algunos aspectos que ya habían sido establecidos por la Ley de Hidrocarburos un año atrás; sin embargo, impuso algunos elementos a subrayar:



Las empresas petroleras que operan están **obligadas**, desde entonces, a entregar el 100% de la producción en propiedad a YPFB.

**YPFB asumió la comercialización** de todos los hidrocarburos producidos en el país, define condiciones, volúmenes y precios, tanto para el mercado interno como para la exportación e industrialización.

Se otorgó un **plazo de 180 días** a las empresas petroleras que operaban en el país para suscribir nuevos contratos con el Estado Boliviano.

Estableció un **periodo de transición** mientras se negociaban los nuevos contratos por los que el **Estado se quedaría con 82%** del valor de la producción de hidrocarburos y las compañías petroleras con el restante 18% para los campos con una producción mayor a 100 Millones de Pies Cúbicos por día (MMp3/d).

El **Estado tomó el control y dirección** de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de los hidrocarburos en el país.

Se **nacionalizaron las acciones para que YPFB alcance a controlar el 50% + 1** en las empresas Andina S. A., Chaco S. A., Transredes S. A., Petrobras Refinación S. A. y CLHB.

A partir de los puntos descritos anteriormente, se puede afirmar que con esta política se profundizaron dos aspectos que caracterizaron la política hidrocarburífera nacional en los últimos 21 años: **rentismo** (mayor participación estatal en la renta petrolera) y **estatismo** (rol casi monopolístico de la empresa estatal).

El artículo 8 del D. S. 28701 estableció textualmente: “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”. Es decir que para agosto de 2006 Bolivia debería haber tenido una empresa petrolera estatal con esas características; sin embargo, ocurrió todo lo contrario, se registraron numerosos casos de corrupción (algunos de ellos muy complicados como el caso Catler Uniservice, en 2009, o el de la contratación de taladros de perforación, en 2017).

Desde el primero de mayo de 2006, cuando se emitió el llamado “decreto de nacionalización”, hasta la fecha, han transcurrido un poco más de 20 años. En este periodo la empresa petrolera estatal ha estado a cargo de 17 presidentes ejecutivos, **todos interinos**, nombrados por el Presidente del país de forma directa, como se muestra en la siguiente tabla.

**TABLA N° 2**  
**Presidentes Ejecutivos YPFB periodo 2006 - 2026**

|    | Nombre             | Año  | Mes de nombramiento | Condición |
|----|--------------------|------|---------------------|-----------|
| 1  | Jorge Alvarado     | 2006 | 07/2006             | Interino  |
| 2  | Juan Carlos Ortiz  | 2006 | 08/2006             | Interino  |
| 3  | Manuel Morales     | 2007 | 01/2007             | Interino  |
| 4  | Guillermo Aruquipa | 2007 | 03/2007             | Interino  |
| 5  | Santos Ramírez     | 2008 | 03/2008             | Interino  |
| 6  | Carlos Villegas    | 2009 | 02/2009             | Interino  |
| 7  | Guillermo Achá     | 2015 | 02/2015             | Interino  |
| 8  | Oscar Barriga      | 2017 | 06/2017             | Interino  |
| 9  | José Luis Rivero   | 2019 | 11/2019             | Interino  |
| 10 | Herland Soliz      | 2020 | 12/2019             | Interino  |
| 11 | Richard Botello    | 2020 | 05/2020             | Interino  |
| 12 | Katia Diederich    | 2020 | 10/2020             | Interino  |
| 13 | Wilson Zelaya      | 2021 | 11/2020             | Interino  |
| 14 | Armin Dorgathen    | 2021 | 12/2021             | Interino  |
| 15 | Yuseff Akly        | 2025 | 11/2025             | Interino  |
| 16 | Claudia Cronembol  | 2026 | 03/2026             | Interino  |
| 17 | Sebastián Daroca   | 2026 | 04/2026             | Interino  |

Fuente: Elaboración propia a partir de medios de comunicación

Si bien la mayoría de las máximas autoridades de la empresa petrolera estatal ofrecieron una restructuración de YPFB cuando asumieron el cargo, ninguno de ellos logró ese objetivo, manteniendo lo definido por la Ley de Hidrocarburos y adicionando las empresas que habían sido recuperadas para el Estado al amparo del D. S. 28701, llamado de “nacionalización”, como YPFB Chaco, YPFB Andina, YPFB Refinación, YPFB Transporte, YPFB Logística, entre otras.

**E**n febrero de 2009, Bolivia promulgó, mediante un referéndum, una nueva Constitución Política del Estado. Un primer elemento a considerar respecto a los debates sostenidos en la Asamblea Constituyente sobre el sector hidrocarburos es el contexto político y social por el que atravesó el país entre los años 2000–2005, caracterizado por una demanda por más renta y más Estado que influyó en los assembleístas. No es común que una Constitución haga referencia específica al rol de una empresa estatal de la forma en que se señala en la nueva Carta Magna, probablemente el objetivo fue poner candados para que a futuro no se dé un giro de la política hidrocarburífera hacia el capital privado.

El artículo 361 de Constitución establece: *“YPFB, bajo tuición del Ministerio del ramo y como brazo operativo del Estado, es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización”*. Esto define un monopolio de la empresa petrolera estatal en el desarrollo del sector y busca evitar que alguna de las actividades como la refinación o incluso la comercialización puedan estar a cargo de actores privados.

El artículo 362 de la Constitución señala: *“Se autoriza a YPFB suscribir contratos, bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas, a su nombre y en su representación, realicen determinadas actividades de la cadena productiva a cambio de una retribución o pago por sus servicios. La suscripción de estos contratos no podrá significar en ningún caso pérdidas para YPFB o para el Estado”*. Este enunciado, por una parte, establece que YPFB suscribe los contratos para las actividades hidrocarburíferas en representación del Estado y limita la firma de contratos para actividades como las de exploración y explotación a la figura de contratos de servicio y, por otra, establece que en las sociedades que pueda conformar la empresa petrolera estatal ésta no podrá registrar pérdidas, contradiciendo absolutamente la más mínima lógica de mercado.

Conforme se establece en el artículo 363 de la Constitución, *“YPFB podrá conformar asociaciones o sociedades de economía mixta para la ejecución de las actividades de*

*exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos. En estas asociaciones o sociedades, YPFB contará obligatoriamente con una participación accionaria no menor al cincuenta y uno por ciento del total del capital social".* Aunque YPFB tenga el monopolio en el desarrollo de las actividades de la cadena de valor del sector hidrocarburos, este artículo posibilita que pueda asociarse con empresas privadas para el desarrollo de las mismas, cosa que no ha sucedido hasta la fecha, posiblemente porque para las compañías petroleras YPFB tampoco se convirtió en una opción interesante para emprender una sociedad.

Sin duda, la Constitución boliviana tiene un espíritu nacionalista en lo referido a la explotación de hidrocarburos, aunque, en este caso, quienes contribuyeron a su elaboración carecieron de una visión de largo plazo y comprensión adecuada de esta industria.

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, el Decreto Supremo N° 28701 (llamado de “nacionalización”) y la Constitución del 2009 marcaron la política hidrocarburífera vigente en el país en estos últimos 20 años.

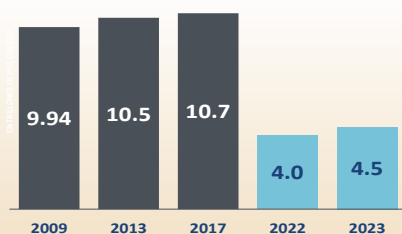


# 5

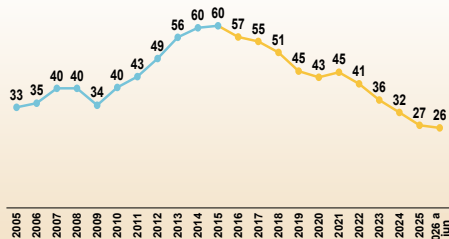
## Resultados de la política hidrocarburífera

Existen algunos indicadores generales que son de utilidad para evaluar si una política hidrocarburífera ha sido o no adecuada, entre ellos resaltan las reservas certificadas de hidrocarburos, la producción nacional, las exportaciones e importaciones del sector, así como los ingresos por la renta petrolera que recibió el país.

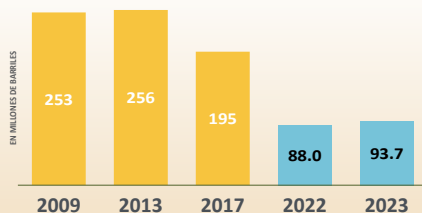
**FIGURA N° 2**  
Resultados a 21 años de la política hidrocarburífera en Bolivia



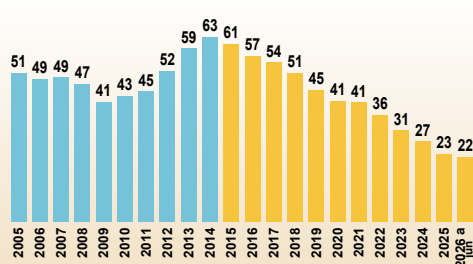
**- 54%** caída en las reservas certificadas probadas de gas natural (TCP)



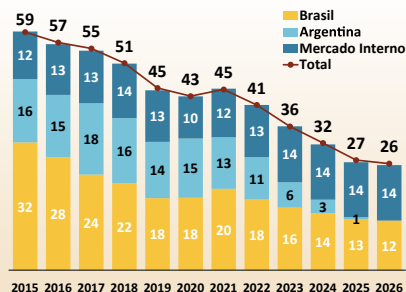
**- 56%** caída en la producción de gas natural entre 2015-2026 (MMm³/d) Bolivia produce menos gas que en el 2005.



**- 63%** caída en las reservas certificadas probadas de hidrocarburos líquidos (MMbbl).



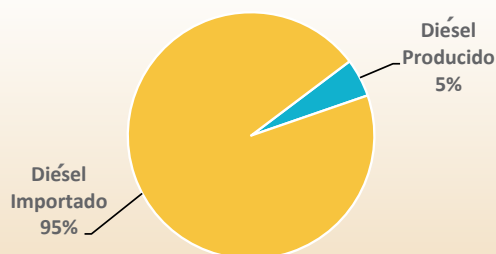
**- 63%** caída en la producción de hidrocarburos líquidos (Mbbbl/d)



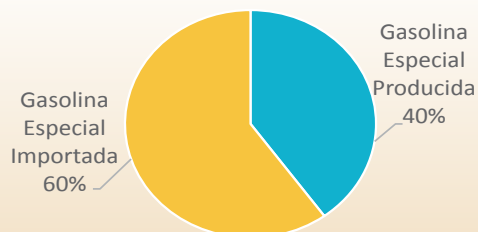
**- 74%** caída en los volúmenes exportados de gas natural (MMm3/d) Bolivia perdió el mercado argentino. Las exportaciones a Brasil cayeron en -61%



**- 71%** caída en los ingresos por renta petrolera, especialmente IDH y regalías.



**95%** del diésel consumido en el país es importado.



**60%** de la gasolina consumida en el país es importada.

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se observa en los gráficos, las reservas certificadas probadas de gas natural, considerando la primera realizada en el marco de la nueva ley de hidrocarburos, presentaba un valor de 9,94 TCF (Trillones de Pies Cúbicos) al año 2009, en tanto que la de hidrocarburos líquidos alcanzaba a 253 millones de barriles. Con una buena política hidrocarburífera, lo expectable es que éstas se mantengan en el tiempo (mediante reposición resultante de la actividad exploratoria) o que idealmente se incrementen; pero, en realidad, se registró una caída de 54% de gas natural y de 63% de hidrocarburos líquidos en el periodo 2009–2023 (último dato oficial disponible).

Con una actividad exploratoria reducida, resulta previsible la consecuencia inmediata: una caída en la producción de hidrocarburos en el mediano plazo. Si bien en el caso del gas natural existió un incremento de la producción entre los años 2006–2014, ello fue resultado de la explotación acelerada de los reservorios descubiertos a finales de los años '90 y no como consecuencia de nuevos descubrimientos. Un adecuado seguimiento sectorial debió haber advertido este problema. A partir del año 2015, luego de que el país alcanzó el máximo de producción, comenzó la caída en los volúmenes producidos tanto de gas natural (-56%) como de hidrocarburos líquidos (-63%) entre el periodo 2015–2026 (a junio).

Como era también previsible, **si un país produce menos, vende menos**. Esto resulta particularmente complejo cuando se trata del gas natural. La menor producción desde 2015 implicó una caída de 74% en los volúmenes exportados entre ese año y junio de 2026, siendo este energético el principal producto de exportación del país; esto supuso una caída significativa de las Reservas Internacionales Netas del país debido a que, al mismo tiempo, la producción de hidrocarburos líquidos también cayó en 64%, lo que implicó que el país deba importar cada vez más diésel (95% del consumo) y más gasolina (60% del consumo), con lo que fueron saliendo los cada vez menos dólares que ingresaban por la exportación.

Quienes el año 2003 exigían que se refunde Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos para que los ingresos por la explotación del gas natural se queden en el país, sirvan para un mejor desarrollo nacional y se aproveche de mejor manera el potencial hidrocarburífero estuvieron lejos de alcanzar ese objetivo, al igual que quienes en el referéndum del año 2004 respondieron afirmativamente a la pregunta tres sobre la refundación de YPFB.

La equivocación radica en el supuesto errado de que por el solo hecho de que el Estado asuma la dirección y acción de un determinado sector, las actividades iban a ser hechas de mejor manera, pero se descuidó un aspecto fundamental que es la institucionalización y la protección de la empresa frente a intereses políticos de cualquier gobierno de turno.

Los indicadores presentados demuestran con datos concretos el fracaso de la política hidrocarburífera implementada en Bolivia desde el año 2005 mediante las normas analizadas anteriormente, pero más aún, la ceguera que representa intentar desarrollar un sector económico de forma aislada a la tecnología, prácticas innovadoras de gestión y conocimiento de empresas privadas transnacionales que pueden operar de manera conjunta con una empresa petrolera, en este caso estatal.

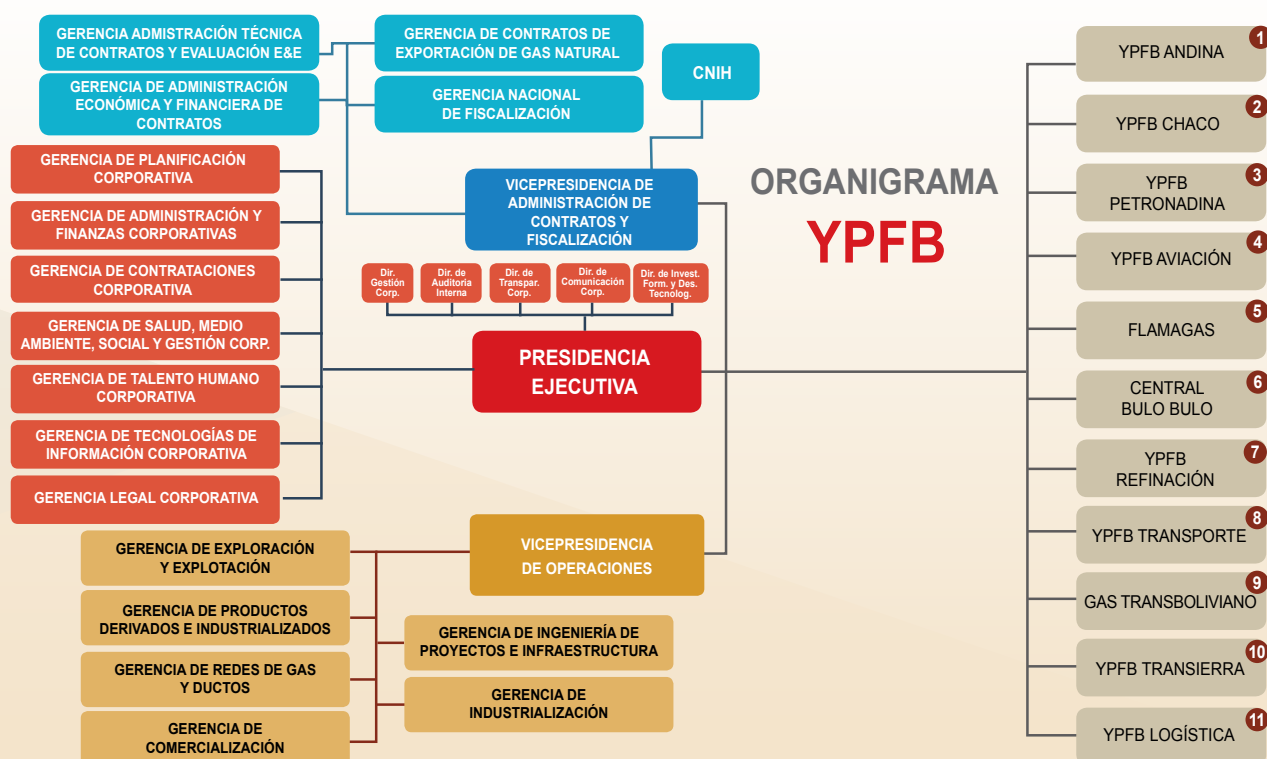


# YPFB a 21 años de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y la nacionalización

**H**an transcurrido 21 años de la promulgación de la actual Ley de Hidrocarburos, la cual tuvo como objetivo claro colocar a YPFB en el centro de la política sectorial, luego vendría la denominada nacionalización de los hidrocarburos mediante el D. S. 28701 de mayo de 2006 que elevaría la apuesta otorgando un rol casi monopólico a la empresa petrolera estatal.

Es así que en el marco de la llamada “nacionalización” la empresa petrolera estatal cuenta con cerca de 11 empresas subsidiarias que dependen de la presidencia ejecutiva de YPFB, lo que se suma a las dos vicepresidencias establecidas en el artículo 22 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 en actual vigencia, además de las 7 gerencias que también dependen de esta instancia y 5 direcciones nacionales, como se observa en la siguiente figura.

**FIGURA N° 3**  
**Organigrama de YPFB**



Fuente: Elaboración propia con base en YPFB-organigrama 2026

Con relación a la Vicepresidencia de Administración de Contratos y Fiscalización (de color azul en la figura anterior), está ubicada en la ciudad de Villamontes, en el departamento de Tarija, como establece el artículo 23 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058; y cuenta con cuatro gerencias, además del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH). Un primer elemento cuestionable es que la ley sectorial defina el nombre de las vicepresidencias de YPFB, su estructura e incluso su ubicación, restando toda flexibilidad organizacional que debe tener una empresa.

Por otra parte, esta vicepresidencia y sus gerencias hacen que YPFB se fiscalice a sí misma, lo que le resta objetividad y transparencia a todas sus actividades. La fiscalización de la empresa petrolera nacional, al igual que a la de todas las empresas que operan en el sector hidrocarburos, debe estar a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), por lo que esta vicepresidencia debería ser eliminada y sus funciones transferidas a la ANH.



Con relación a la Vicepresidencia de Operaciones, con sede en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, ésta cuenta con 6 gerencias nacionales (pintadas de color mostaza en la figura anterior) de las cuales la Gerencia de Industrialización debería ser transferida a la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos que, de acuerdo con la Constitución, artículo 363, es la encargada de ejecutar los proyectos de industrialización de hidrocarburos en el país. Asimismo, la Gerencia de Productos Derivados e Industrializados, al igual que la Gerencia de Redes de Gas y Ductos deberían ser fusionadas con la Gerencia de Comercialización.

De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos N° 3058, la Vicepresidencia de Operaciones debe tener a su cargo a la Gerencia de Exploración de Hidrocarburos, con sede en la ciudad de Camiri. Sin embargo, los resultados de esta unidad han sido insignificantes si se observan los datos que fueron expuestos en la Figura N° 2, por lo que la misma debería ser fusionada con las empresas subsidiarias de exploración y explotación de YPFB.

La Presidencia Ejecutiva de YPFB, según la Ley de Hidrocarburos N° 3058 en actual vigencia, se encuentra en la ciudad de La Paz; tiene bajo su dependencia 7 gerencias nacionales, de las cuales se debería fusionar la de Administración y Finanzas Corporativas con la de Contrataciones Corporativas. Por otra parte, con relación a las 11 empresas subsidiarias que dependen de esta instancia, YPFB Chaco, Andina y la Gerencia de Exploración deberían fusionarse en una sola unidad de exploración y explotación; la empresa YPFB Petroandina, que en su momento fue conformada en sociedad con la venezolana PDVSA, debería ser cerrada debido a que no produjo ningún resultado positivo en 19 años de existencia. YPFB Aviación, YPFB Refinación, YPFB Transporte, Gas Transboliviano, YPFB Transierra y YPFB Logística deberían ser administradas y operadas por actores privados, en el marco de contratos de servicios.

Por otra parte, las empresas de FLAMAGAS y Central Bulu Bulu deberían ser transferidas a operadores privados, ya que YPFB no tiene ninguna función en estas empresas.

**El gasto presupuestado de YPFB Casa Matriz, el año 2025, para servicios personales superó los 800 MILLONES DE BOLIVIANOS; pero si se consideran todas las subsidiarias, la Corporación YPFB presupuestó para esa gestión más de 2.400 MILLONES DE BOLIVIANOS.**

# 7 Principios para una institucionalidad

El punto de partida debe ser un **programa de reforma institucional** para Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos que considere la visión que tiene el país para su empresa petrolera nacional, considerando tanto el mediano como el largo plazo. A partir de ello, se debe rediseñar la estructura y gobernanza de YPFB, para luego pasar a una reingeniería de procesos, elaboración de perfiles de cargo y contratación de personal mediante convocatorias públicas y transparentes.

Considerando los indicadores presentados en el punto 5 de este documento, YPFB debe ser una empresa orientada, en principio, a la exploración y explotación de hidrocarburos; posteriormente, en la medida en que logre ese objetivo, podrá incursionar en otras actividades de la cadena de valor del sector, de acuerdo con lo que determine su directorio.

El presidente ejecutivo de YPFB y el directorio de la empresa petrolera nacional deberán ser nombrados a partir de ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. En caso de que la nueva ley de hidrocarburos mantenga la participación de los departamentos productores en el directorio de la empresa petrolera nacional, éstos deberán ser nombrados a partir de ternas propuestas por las asambleas departamentales.

En referencia a los perfiles de cargo para el personal de YPFB, los mismos deberían ser elaborados por una empresa independiente de reconocido prestigio en el área de talento humano y reclutamiento de personal. La contratación de gerentes, directores y jefes de unidad deberá ser realizada también por una empresa externa a YPFB.

Una vez hecho esto, el área institucionalizada de recursos humanos de YPFB recién podrá proceder con la contratación del resto de personal, ya sea de forma directa o mediante empresas externas especializadas en talento humano, considerando los requisitos profesionales, de postgrado, experiencia laboral y perfil psicológico adecuado, definidos en los perfiles de cargo para cada caso.

1

Diseño y elaboración de perfiles de cargo, desde gerentes hasta apoyo administrativo.

2

Selección y contratación de personal ejecutivo gerencial a partir de ternas propuestas por una empresa externa especializada en contratación de personal a partir de un examen técnico y psicométrico.

3

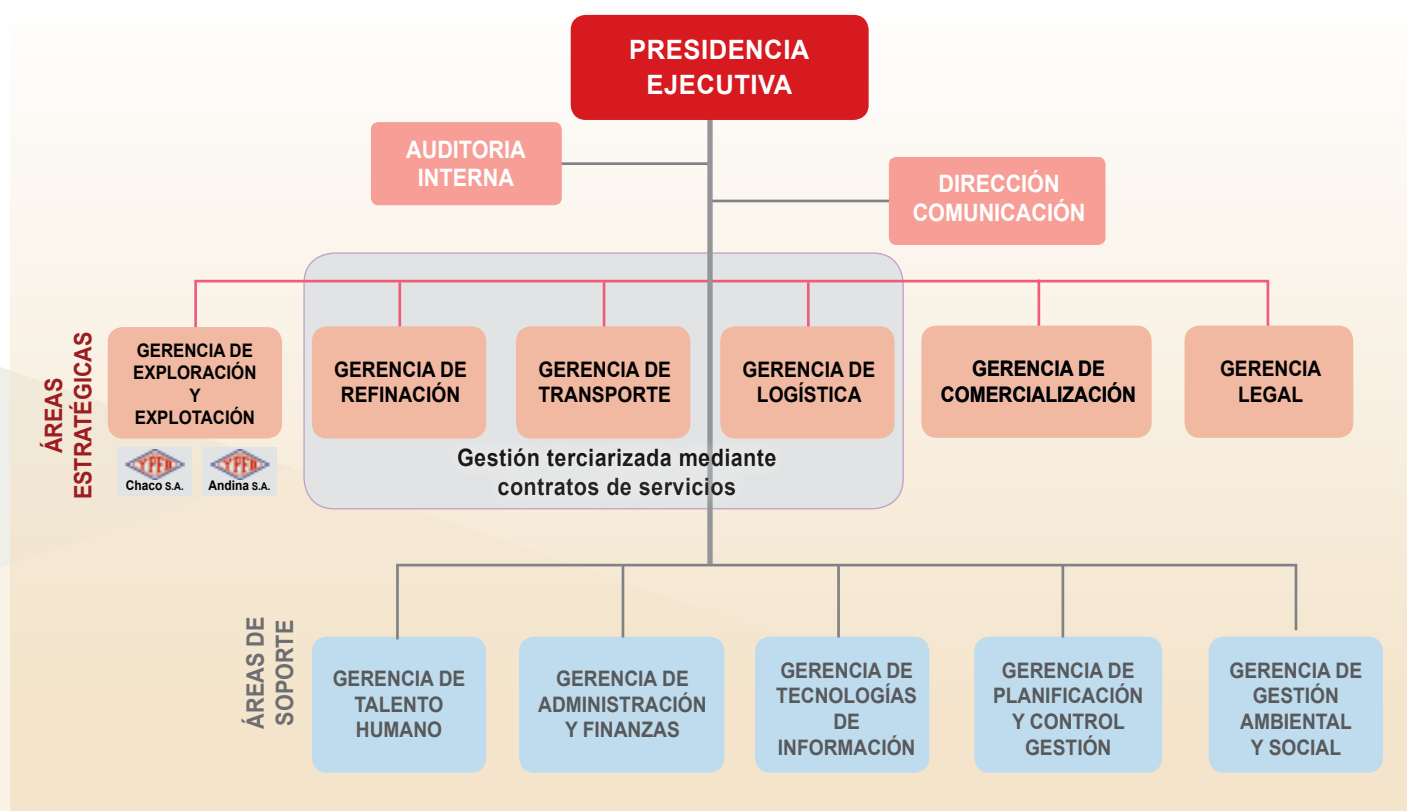
Selección y contratación de direcciones y jefaturas a partir de ternas propuestas por una empresa externa especializada en personal a partir de un examen técnico y psicométrico. Los siguientes procesos de contratación ya podrán ser desarrollados por YPFB.

# Propuesta de estructura de YPFB

Una reestructuración de YPFB, considerando las restricciones impuestas en los artículos 361 y 362 de la Constitución mencionados en el punto 4 del presente documento, debe partir por devolverle el rol de empresa petrolera que explora y explota hidrocarburos, junto con otras compañías del sector, con operaciones tanto en Bolivia como en el extranjero y participación en los mercados financieros internacionales.

En este sentido, la nueva estructura de YPFB debería considerar 6 gerencias estratégicas y 5 gerencias de soporte, siendo que estas últimas podrían también tener rango de direcciones (como se muestra en la siguiente figura).

**FIGURA N° 4**  
Estructura propuesta para YPFB



Con relación a las áreas estratégicas, las mismas consideran una Gerencia de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, la cual debería sustentarse sobre las subsidiarias de YPFB Andina y YPFB Chaco que son las unidades de negocio que se han abocado a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, y cuentan con importantes conocimientos geológicos y de mercado que aportarían para que YPFB pueda tener una mejor presencia en estas actividades, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Por otra parte, las gerencias de Refinación, Transporte y Logística deberían ser pequeñas y focalizadas en el seguimiento y control de estas actividades a cargo de empresas prestadoras de servicios a quienes se les adjudicaría las mismas.

Asimismo, se propone que YPFB cuente con una Gerencia de Comercialización, tanto de gas natural como de hidrocarburos líquidos y los derivados que produce, tanto en el mercado externo como en el interno, compitiendo con otras empresas privadas dedicadas a la comercialización de hidrocarburos y derivados.

Como sexta gerencia del área estratégica, se propone una Gerencia Legal a cargo de la negociación de contratos de exploración y explotación para áreas adjudicadas a favor de YPFB, tanto en Bolivia como en el exterior. Adicionalmente, se encargaría de los contratos de comercialización de los hidrocarburos producidos por la empresa petrolera nacional y sus derivados, verificar y monitorear los contratos de transporte y logística que puedan suscribir las empresas a las que YPFB contrate para la prestación de servicios de refinación, transporte y almacenaje.

Se propone que, además de las 6 gerencias del área estratégica, YPFB cuente con otras 5 gerencias (que también podrían ser definidas como direcciones) dentro del área de soporte. Ello implica, como se observa en la figura anterior, los ámbitos de Talento Humano, Administración y Finanzas, Comunicación, Tecnologías de Información, Planificación y Control de Gestión, y Gerencia de Gestión Ambiental y Social.

Es importante señalar, que al interior de la Gerencia de Planificación y Control de Gestión deberá crearse una Dirección o Unidad de Transparencia y Acceso a Información que desarrolle y genere los mecanismos adecuados para garantizar de manera oportuna los flujos de información de gestión interna y externa.

Por su parte, la Gerencia de Administración y Finanzas deberá desarrollar los mecanismos necesarios para la participación de YPFB en los mercados financieros internacionales, ya sea mediante la emisión de acciones en bolsas de valores, monetización de activos, emisión de bonos u otros.

YPFB es una de las empresas petroleras nacionales más antiguas de la región; sin embargo, luego de 90 años de su creación, no ha logrado consolidarse en el país, ha sido objeto de intereses políticos y económicos bajo las diferentes ideologías de los gobiernos que estuvieron a cargo del país.

Si bien desde 1936 todos los gobiernos que administraron el país mantuvieron la empresa petrolera nacional YPFB, en estos 90 años hubo diferentes estrategias que oscilaron entre su fortalecimiento y achicamiento, pero ninguno la institucionalizó ni fortaleció su financiamiento mediante instrumentos financieros internacionales, como la Bolsa de Valores.

Desde la fundación de YPFB, la empresa petrolera nacional fue convertida en un botín político, fuente para la generación de empleo para simpatizantes o correligionarios de los partidos políticos de turno en el poder. La refundación realizada el año 2006 y los 20 años posteriores, no fueron la excepción, por el contrario, profundizaron esta situación.

Desde el año 2005, la política hidrocarburífera implementada en Bolivia, y que está vigente hasta la fecha, ha tenido un enfoque rentista y estatista. YPFB ha sido el brazo operativo para esta última característica.

El D. S. Nº 28701, llamado “de nacionalización”, promulgado en mayo de 2006, otorgaba un plazo de 60 días para que YPFB se convierta en una empresa corporativa, eficiente, transparente y con control social. En 20 años que han transcurrido desde entonces, ha ocurrido lo contrario, la empresa petrolera nacional continuó como un botín político que genera empleo para los miembros del partido o agrupación política de turno. Ha tenido 17 presidentes ejecutivos (todos interinos) y numerosos escándalos de corrupción que no fueron plenamente esclarecidos.

20 años de apuesta por un rol monopólico de YPFB en el sector hidrocarburos resultaron en la caída de las reservas certificadas de hidrocarburos. El país redujo significativamente la producción tanto de gas natural como de líquidos. Bolivia perdió el mercado argentino para el gas natural, le exporta a Brasil 60% menos de este energético, con el consecuente impacto en la disminución de divisas para el país y de ingresos fiscales para los beneficiarios de la renta petrolera. Adicionalmente, se importa cada vez más diésel y gasolina natural.

El año 2025, YPFB Corporación presupuestó más de 2.400 millones de bolivianos para gasto en servicios de personal, en tanto que, si solo se considera a YPFB Casa Matriz, el presupuesto asignado a estas partidas se aproxima a los 800 millones de bolivianos. Es importante que la población reflexione tanto sobre la eficiencia de esos recursos considerando que todos los principales indicadores del sector hidrocarburos registran una importante caída y, adicionalmente, el costo de oportunidad que este presupuesto tiene en términos de salud, educación o desarrollo productivo que requiere el país.

YPFB Corporación tiene 11 empresas subsidiarias que dependen de una presidencia ejecutiva, de la cual también dependen 7 gerencias nacionales y 5 direcciones, 2 vicepresidencias que, a su vez, cuentan con 10 gerencias nacionales. Conformando de esta manera una estructura burocrática, altamente ineficiente, con duplicidad de funciones y asignándole un doble rol de operador y fiscalizador a la empresa petrolera estatal (ver organigrama en la Figura N° 3).

En el presente documento, se propone focalizar a la empresa petrolera nacional en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, por lo que, considerando el marco constitucional vigente, las actividades de refinación, transporte y almacenaje podrían ser adjudicadas a empresas privadas de reconocido prestigio y experiencia mediante contratos de servicios, siendo que YPFB no perdería el rol que le asigna la Constitución, en tanto se desarrolle un cambio a la Carta Magna.

Asimismo, se propone la implementación de un programa de reforma institucional para YPFB en el marco de la visión expuesta en el punto anterior, realizando una reestructuración organizacional, elaboración de perfiles de cargo (por una empresa independiente), así como en los procedimientos de contratación de personal.

La designación del presidente ejecutivo y los miembros del directorio de YPFB deberá realizarse exclusivamente por el Presidente del Estado a partir de ternas propuestas por las asambleas legislativas (nacional y departamental, cuando corresponda).

La contratación de gerentes y directores deberá realizarse en una primera vez, mediante procesos transparentes y competitivos desarrollados por empresas especializadas en la contratación de personal.

La contratación del personal, en general, deberá responder exclusivamente a convocatorias públicas, aplicando evaluaciones técnicas y psicométricas a partir de los perfiles de cargo antes mencionados.

Se propone que, en el marco del programa de reforma institucional, YPFB pueda implementar mecanismos financieros, como la emisión de acciones en bolsas de valores, monetización de activos, emisión de bonos internacionales u otros, a fin de financiar el desarrollo y expansión de sus actividades, tanto en el ámbito nacional como internacional, más aún en consideración de que una nueva ley de hidrocarburos debería eliminar la posibilidad de financiamiento de YPFB a partir de la participación estatal en la renta petrolera.

## 10 Bibliografía

Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado. La Paz.

Gaceta Oficial de Bolivia. (Mayo de 2006). Decreto Supremo Nº 28701 “Héroes del Chaco”. La Paz, Bolivia.

Medinaceli Monrroy, S. M., & Konrad Adenauer Stiftung, O. (2017). Un Siglo de Economía en Bolivia. Tomo II. Reseña Histórica del Sector Hidrocarburos en Bolivia 1916 - 2016. La Paz, Bolivia: Plural editores.

Ministerio de Hidrocarburos. (2005). Ley de Hidrocarburos Nº 3058. La Paz.

YPFB. (1996). Libro de Oro YPFB 1936–1996. La Paz.





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



@JubileoBolivia



Fundación Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo



Fundación Jubileo

