

plataforma



energética

Publicación bimensual • Año II • La Paz, noviembre de 2012 • N°

7



ECOS DEL "GASOLINAZO"



Subsidio a los combustibles:
déficit de oferta y caos en la demanda

IMPORTACIÓN DE GASOLINA Y DIESEL

El problema no resuelto por la "nacionalización"

El problema de la subvención a los carburantes deviene de un desequilibrio entre la producción nacional de combustibles y el crecimiento de la demanda, que arroja como resultado un déficit que debe ser cubierto a través de importaciones. Nuestra proyección sobre los datos publicados por YPFB nos muestra que entre la demanda de 8.8 millones de barriles (MMBbl) de diesel y la producción nacional de 4.5 MMBbl, se genera un déficit que será cubierto con algo más de 4.8 MMBbl de diésel importado (Gráfico 2). En el caso de la gasolina, entre la comercialización declarada y la producción se genera, aparentemente, un déficit de algo más que 1.3 MMBbl (Gráfico 3). Por último, en el caso del GLP, el déficit estimado del combustible para 2012 alcanza a 27.000 t (Gráfico 4).

LOS PROBLEMAS DE OFERTA Y DEMANDA

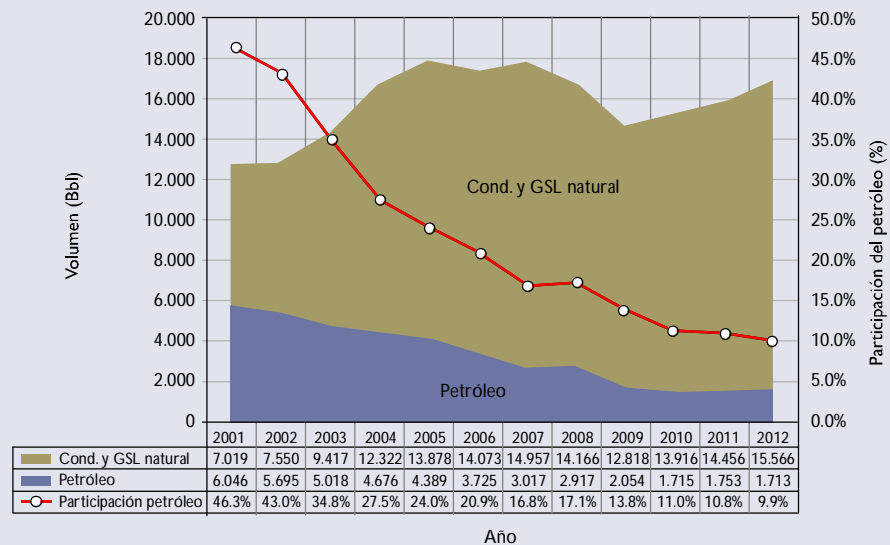
Desde el lado de la oferta el problema se explica por la sostenida caída en la producción de petróleo en el sector. Esta caída es producto de la declinación natural de los campos luego de muchos años de explotación, la interrupción de actividades productivas en varios campos petroleros y la debilidad estatal para generar un régimen contractual que cristalice en

volúmenes físicos de petróleo el discurso de priorización del mercado interno.

Muchos analistas advirtieron de una caída abrupta de la fracción de petróleo en la producción de líquidos

entre los años 2001 a 2005. En efecto, dado que este no es un problema reciente, en este período la producción de petróleo había caído en 1.7 MMBbl, aún cuando la producción total de líquidos se había incrementado, es

Gráfico 1: Evolución de la producción de líquidos (Bbl)



Fuente: BEN. 2000-2009. Boletines Estadísticos YPFB. 2009, 2010, 2011, 2012
Elaboración: CEDLA

A MODO DE EDITORIAL

Han transcurrido ya casi 2 años de la promulgación del DS 0748, más conocido como "gasolinazo", y no se ha despejado un solo nubarrón que dio origen a aquella tormenta de fin de año. Como parte del ritual, el Gobierno nuevamente ha vuelto a la carga, confundiendo a la opinión pública con cifras cuestionables como una cortina de humo que oculta las causas de la problemática, a las que no ha sido capaz de dar soluciones estructurales.

En ese entonces, la Plataforma Energética participó del debate con la publicación "Gasolinazo: Subvención popular al Estado y las petroleras", que permitió mirar a fondo el problema del subsidio a los combustibles, los límites de una "nacionalización" de papel en el sector, la dependencia creciente de las compañías

transnacionales para la exploración y producción de petróleo y, finalmente, el incremento caótico de la demanda, jalonada por el aumento del transporte público como solución individual de empleo, la solución individual del transporte, la dinámica del transporte pesado de mercancías y la producción agroindustrial del oriente boliviano.

En todas estas aristas, el rol del Estado y la planificación de una política energética continúan escurriéndose, pues sólo existen en el marco de una vacía retórica que no alimenta en nada a la generación de políticas públicas para el sector. En las páginas que siguen, actualizamos este debate para poder aclarar nuevamente lo que se ha mantenido latente durante este período.

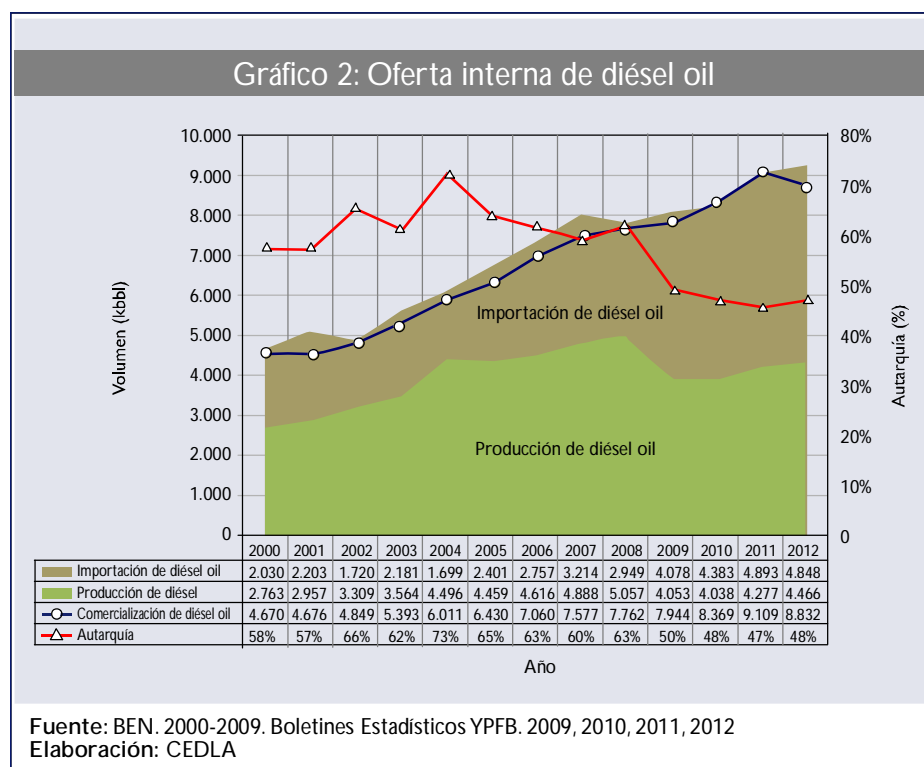
decir, la porción de petróleo se había reducido de 45% a menos de 25% de la producción total de líquidos (Gráfico 1). Ya en ese entonces se hablaba, sostenidamente, de la necesidad de reponer y/o reforzar las actividades de exploración de campos petrolíferos, de manera que la agenda de política energética tenía una ruta crítica relacionada con el suministro interno a partir de la producción de petróleo.

Han pasado muchos años y la tendencia ha sido invariable. A pesar que la producción total de líquidos se ha acercado a 18 MMbbl, la fracción de petróleo no llega a 10% de esta producción, por tanto, la producción de derivados de petróleo, particularmente diésel oil, se ha visto seriamente afectada.

Como lo demuestran las cifras oficiales el gran crecimiento del consumo energético nacional se debe al crecimiento del transporte y éste debe ser explicado desde distintas perspectivas: i) como una muestra de prosperidad económica en determinados sectores de la población que optan, como primera manifestación cultural de ésta, por la compra de un vehículo; ii) como la solución individual del transporte en respuesta al abandono estatal de la planificación de los sistemas de transporte (transporte masivo, desconcentración de centros administrativos y comerciales, densificación de ciudades, etc.); iii) como la solución individual del empleo para importantes segmentos de población que carecen de un empleo en condiciones dignas.

El problema de diésel

La importación de diésel constituye el principal problema de autarquía energética del país, entendiéndose por ésta la porción de la oferta que es aportada por la producción nacional. Los niveles de autarquía en diésel del año 2000 (58%) fueron mejorados hacia el año 2004 cuando el país alcanzó un punto máximo de 73%. Desde ese año la



constante ha sido un retroceso hasta llegar en 2011 a 47%. Esto quiere decir que más de la mitad del diésel consumido en el país proviene de las importaciones que, en cifras, ha llegado a 8.8 MMbbl (Gráfico 2).

El análisis de las cifras por periodos muestra marcadas diferencias en la gestión y resultados del sector, tanto en la producción como en la importación y el consumo (Cuadro 1).

El hecho más preocupante se refiere a la caída de la producción de diésel que, notoria e inexplicablemente, tiene una abrupta caída –desde 2009– de 1 MMbbl que debió ser sustituido por importaciones (Gráfico 2). Esta caída está relacionada con la caída, igualmente abrupta, de la producción de petróleo en campos desde el año 2008.

Por el contrario, una muestra alentadora de gestión de la demanda

es la reducción de su crecimiento en el periodo de 2006 a 2012, que se explica por los decretos de 2004, 2005 y 2007 que prohibieron la importación de vehículos y motores a diésel de baja capacidad.

Según las cifras oficiales (BEN¹) el transporte automotor demanda el 65% de la oferta comercial de diésel, el 30% se destina a los sectores de la agroindustria, la minería y la pesca, y 5% se destina a la generación de electricidad en los sistemas aislados. Es claro entonces que el transporte de carga, el transporte interdepartamental de pasajeros, el transporte urbano de elevada capacidad, la agroindustria y las cooperativas mineras, son los subsectores más comprometidos en la problemática y sobre los cuales incidirá cualquier medida destinada a cambiar el patrón de consumo actual.

Cuadro 1. Producción, importación y consumo de diésel oil (Por periodos)

Concepto	Unidad	2000 - 2005	2006 - 2012
Crecimiento de la producción diésel oil	% / año	10	-0,5
Crecimiento de la demanda de diésel oil	% / año	6.6	3.8
Crecimiento de las importaciones de diésel oil	% / año	3.4	9.9

El problema de la gasolina

El balance oferta-demanda de gasolina debe analizarse en un contexto especial. Pese a que la información oficial^{1,2,3} sobre producción y comercialización muestra un déficit que tendría que cubrirse por importaciones, las mismas fuentes no registran información sobre los volúmenes y costos de la importación de gasolina o aditivos destinados a su preparación a partir de gasolina natural.

Bajo esta consideración, nuestras deducciones nos permiten afirmar que Bolivia importa gasolina desde el año 2009 y nuestra autarquía (porción de oferta que es cubierta con producción nacional) ha disminuido de un estado de plena autarquía (100%) a otro menor de 76% (Gráfico 3).

Según la información de producción de refinerías, la producción nacional habría sufrido un virtual estancamiento desde el año 2008, situación que coincide con el surgimiento de problemas con el diésel. El análisis por periodos también muestra marcadas diferencias en la gestión de la oferta y la demanda. Destaca, por supuesto, la tasa de crecimiento de las importaciones entre 2009 y 2012 que alcanzaría un valor de 51.3 %/año.

Según la información oficial casi la totalidad de la oferta está dirigida al transporte público y particular de pasajeros, siendo este último, según una pasada investigación, el principal demandante del combustible⁴ (CEDLA, 2011).

El problema del GLP

Un hecho notorio es el estancamiento de la producción de GLP en plantas de gas (0.04 %/año) a pesar del importante incremento de la producción y exportación de gas natural. Este estancamiento da cuenta de la penosa demora en la instalación de las plantas de separación de líquidos después de 13 años de estar vigente el contrato de exportación a Brasil, siete de los cuales corresponden a la actual administración gubernamental. Producto de esta situación se puede apreciar un crecimiento en los volúmenes de importación (Gráfico 4).

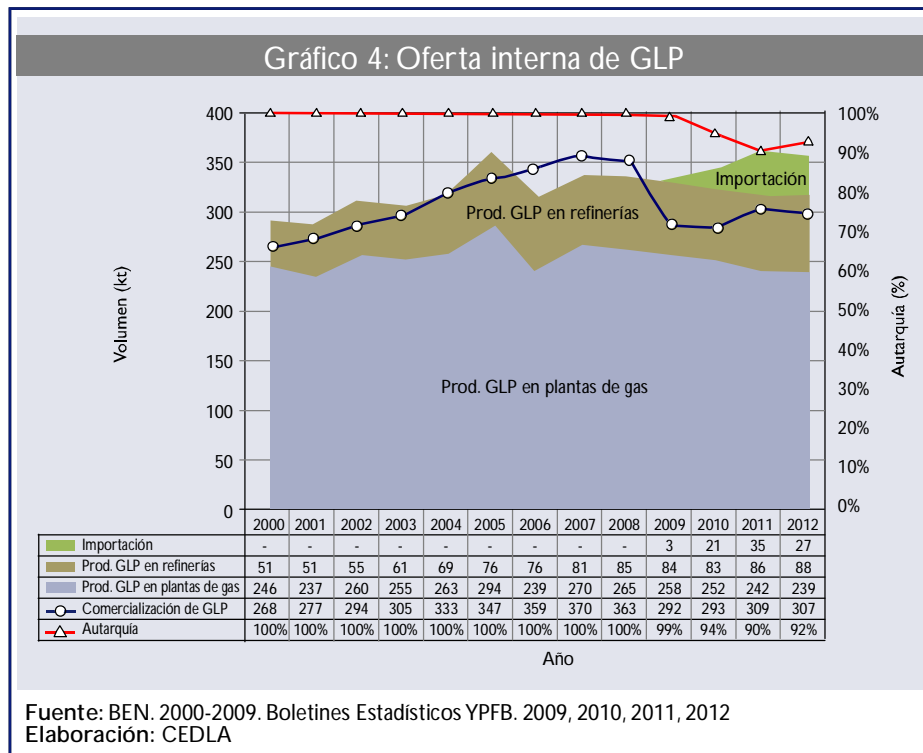
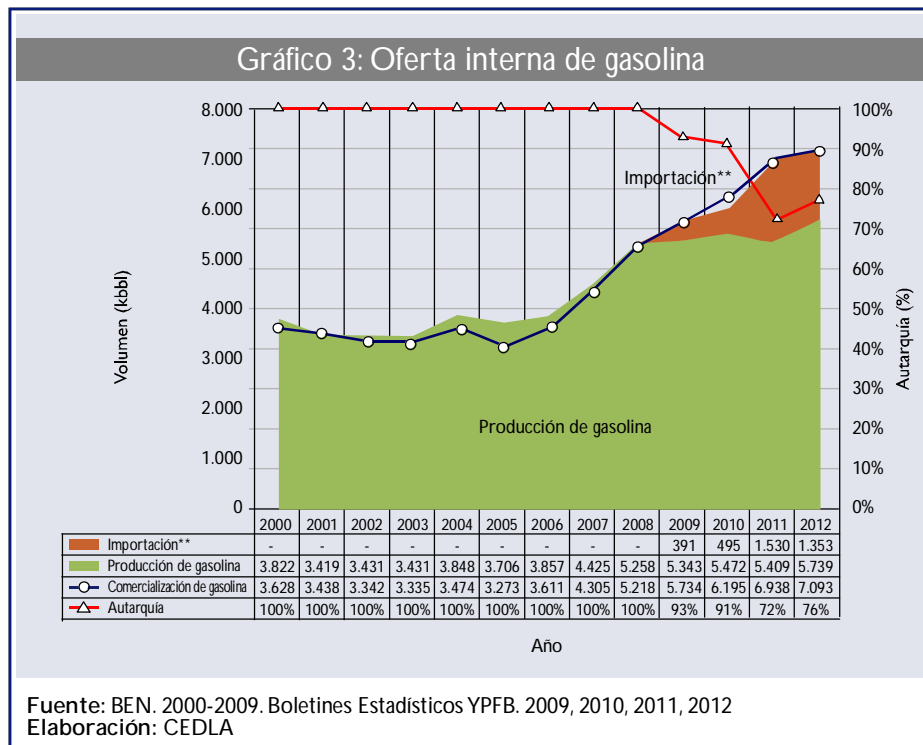
En el caso del GLP, otro de los combustibles comprometidos con la subvención, destacan varios hechos. Una caída de la demanda (-2.6% año) en el último período, que se explica por los planes de instalación de gas domiciliario. Si bien esto es muy positivo, podría denotar, también, el estancamiento de la demanda de GLP

en el área rural, es decir, que los patrones de consumo rurales de biomasa siguen vigentes.

NOTAS

1. BEN. Balance Energético Nacional. 2000 - 2009. Ministerio de

2. Hidrocarburos y Energía. 2011.
 3. Boletín Estadístico YPFB. 2009, 2010, 2011, Enero - Junio 2012
 4. Anuario Estadístico MHE. 2011.
- Gasolinazo: Subvención popular al Estado y las petroleras. CEDLA. 2011.



LA SUBVENCIÓN EN CIFRAS

Producción estancada y descontrol de la demanda

Como se ha dicho en párrafos anteriores, el estancamiento de la producción y el descontrol de la demanda arrojan como saldo un déficit que debe ser cubierto por importaciones. El problema se complica seriamente porque las importaciones se realizan a precio internacional y demandan erogaciones importantes de recursos.

El crecimiento de los costos de compra de combustibles en el exterior responde a un doble efecto. Por un lado, el aumento de los precios internacionales del petróleo y, por el otro, el incremento gradual de las importaciones. Es así que: i) en el período 2000-2005 los costos de importación son afectados por un aumento de 9.95%/año en los precios y un crecimiento de 3.42%/año en los volúmenes de importación; ii) en el período 2006-2012 los precios tienen un incremento de 8.44%/año, mientras que los volúmenes de importación crecen a un ritmo de 9.86%/año.

De esta manera los costos de compra de combustibles en el exterior van desde 94 MM\$us en el año 2000 hasta un monto proyectado de 898

MM\$us este año. Estos montos son estimados, pues, como se dijo anteriormente, se desconocen los volúmenes y precios de importación de la gasolina y se tomaron como referencia la evolución de los precios internacionales¹ (Gráfico 5).

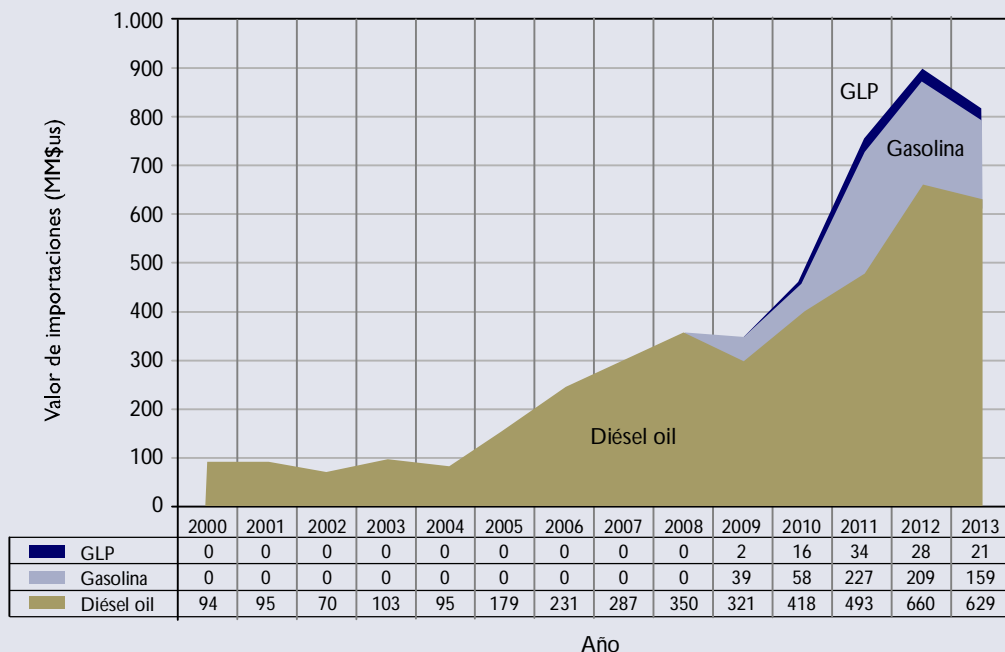
El estancamiento de la producción y el descontrol de la demanda arrojan como saldo un déficit que debe ser cubierto por importaciones. El problema se complica seriamente porque las importaciones se realizan a precio internacional y demandan erogaciones importantes de recursos.

Los costos de compra de combustibles en el exterior, sin embargo, no son los únicos valores de la importación: luego de la compra de los combustibles éstos deben ser transportados e internados en el país hasta las terminales de distribución, para finalmente ser vendidos a los consumidores. Este costo calculamos que alcanza los 350 MM\$us para este año.

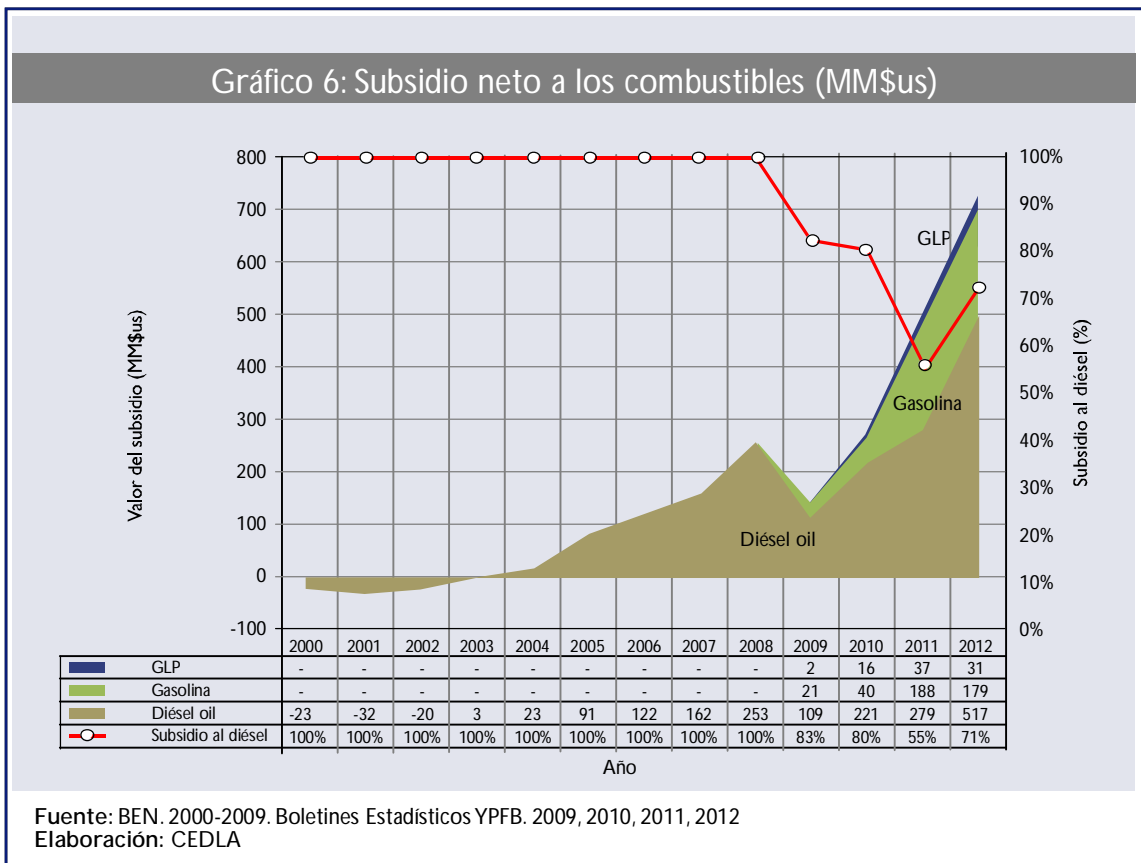
Entonces, el costo total de importación está conformado por los costos de compra y los costos de internación.

MONTO DE LA SUBVENCIÓN
El monto neto de la subvención es igual a los costos totales (incluyendo el transporte e internación) menos el monto que YPFB percibirá por la venta de los combustibles importados. Por tanto, si el costo total de importación es del orden de 1.248 MM\$us y –manteniendo el carácter

Gráfico 5: Costos de importación de combustible (MM\$us)



Fuente: BEN. 2000-2009. Boletines Estadísticos YPFB. 2009, 2010, 2011, 2012
Elaboración: CEDLA



aproximado de nuestras estimaciones, por las falencias de información en los volúmenes de gasolina importada—el valor de las ventas de combustibles importados llega a 533 MM\$us. Entonces, el orden de magnitud de la subvención neta será de 715 MM\$us.

Las tendencias aproximadas en el crecimiento de los volúmenes de importación y la expectativa de precios

nos muestran que la subvención en 2013 podría ser del mismo orden de magnitud. Debe tomarse en cuenta en estos montos que, al año 2012, la subvención al diésel oil alcanza al 71% del monto total de la subvención a los combustibles.

La diferencia fundamental con las cifras presentadas por el gobierno se encuentra en la definición del

concepto de subvención, pues pareciera que el Gobierno asume que los costos de importación (la compra de los combustibles en el exterior) son los montos de la subvención (Gráfico 6).

NOTA

1. EIA. Energy International Administration.

EL MENSAJE GUBERNAMENTAL EN LA PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

Se ha mencionado en la presentación del proyecto de presupuesto que la tendencia hacia el crecimiento de la subvención no cambiará en los años siguientes. Esta sentencia, en términos de política pública, tiene varias implicaciones que deben movernos a la reflexión. En los hechos, esta afirmación supone:

- Que no se implementarán políticas públicas dirigidas a la planificación de los sistemas de transporte, por tanto continuará el incremento desmedido del parque automotor;

- Que no se implementarán políticas dirigidas a mejorar la oferta de empleo en los sistemas de transformación y manufactura, por tanto, el transporte seguirá representando una de las más importantes opciones de empleo;
- Que no se tomarán medidas para evitar el continuo ingreso de vehículos; más aún, para evitar nuevos decretos que legalizan dicha importación.
- Lo más importante: que no se tomarán medidas para que YPFB "nacionalizado" logre restablecer las actividades de exploración y producción de

petróleo y ofertar volúmenes de derivados libres de los precios internacionales del petróleo.

- Que se seguirá insistiendo con políticas destinadas a incentivar la actividad de las empresas petroleras transnacionales, que esperan que se repongan las condiciones de precio y distribución de excedentes previas a la Ley 3058.

En suma, las declaraciones a las que hacemos referencia develan el estado real de la nacionalización de los hidrocarburos.

SUBSIDIOS EN LA PICOTA

No se debaten las causas y falta información

Luego de la presentación del proyecto de Presupuesto General del Estado, el gobierno ha invitado a la sociedad a reflexionar sobre la pertinencia de mantener la subvención a los combustibles, sosteniendo que el monto de la subvención (que según el Gobierno asciende a 1.060 MM\$us) constituye un verdadero desangramiento de la economía nacional.

Lejos de ingresar a un debate equilibrado sobre los "pro", los "cómo" y los "contra" del subsidio a los combustibles, la intención clara es estigmatizar la subvención con ayuda de toda una batería de argumentos, incluidos los análisis de varios conocidos analistas del sector. Parecería que el objetivo único es mostrar a la población que la subvención está desangrando al sacrosanto Estado Plurinacional y que los principales y casi únicos beneficiarios del subsidio son los propietarios de vehículos particulares y transportistas, responsabilizando al consumo –y a los consumidores– de esta situación.

Concentrar el debate de la subvención en una cifra y su afectación al TGN es, por decir lo menos, no jugar con todas las cartas sobre la mesa.

En un debate serio y real, la agenda a discutirse debería considerar el análisis del problema de la subvención a los hidrocarburos desde varias perspectivas distintas:

- No se puede ignorar una lectura detallada de la dimensión del gasto corriente del gobierno, para luego compararla con los montos de la subvención y así tener una perspectiva política más clara o, al menos, un panorama que contraste la subvención a los combustibles con el montón de dinero destinado al crecimiento de la burocracia.
- Se debe evaluar los volúmenes de producción de líquidos en las empresas nacionalizadas, y, a partir de ellos, establecer las causas del problema en el contexto de la "nacionalización".
- Se deben considerar los resultados reales de los planes orientados a



La intención clara es estigmatizar la subvención con ayuda de toda una batería de argumentos, incluidos los análisis de varios conocidos analistas del sector

- la sustitución de gasolina por GNV.
- De igual manera, es necesario afrontar la discusión acerca del verdadero impacto de la nacionalización de autos "chutos" en el incremento del consumo de hidrocarburos y, por tanto, de la subvención; y demandar los planes que ha considerado el gobierno para controlar la demanda de combustibles que no sean el incremento de precios.
- Una arista fundamental en este debate es la situación precaria real de la economía de los hogares que comprarán combustibles o servicios derivados de su utilización. Estamos hablando, en otras palabras, de bajos salarios/ ingresos de sectores medios y populares versus costos de transporte y efectos inflacionarios del mero anuncio de discutir la subvención.
- Finalmente, también debe incluirse en la discusión los planes para resolver la problemática del traspaso de los costos incrementales del transporte público al consumidor final, el contrabando, los sobreconsumos de sectores derrochadores públicos y privados subvencionados, la creciente contaminación del aire en las grandes ciudades por el exceso de vehículos inadecuados para un

El debate aislado y polarizador impuesto por el gobierno a través del Ministerio de Economía da lugar a interrogantes muy incómodas para los titulares del denominado "proceso de cambio"

transporte masivo y otros impactos ambientales.

Como puede advertirse, el abandono de la política de subsidios tiene alcances diversos y complejidades enormes, que los bolivianos deberíamos evaluar seria y oportunamente. Lamentablemente, el debate aislado y polarizador impuesto por el Gobierno a través del Ministerio de Economía da lugar a interrogantes muy incómodas para los titulares del denominado "proceso de cambio":

- A seis años de la llamada "nacionalización", ¿cómo se explica que las subsidiarias de YPFB aún no hayan repuesto la capacidad de producción necesaria para enfrentar medianamente la demanda?
- Si la caída de la producción está relacionada con la declinación de los pozos petroleros, a seis años de la nacionalización, ¿no debiéramos estar hablando de "nuevos" descubrimientos en manos de las subsidiarias de YPFB?
- Si la demanda crece a un ritmo acelerado y supera, de lejos, la producción de líquidos, ¿qué sentido tiene facilitar el ingreso de nuevos vehículos en el país?, ¿cuántos vehículos, de los casi cien mil legalizados bajo la oficiosa normativa de "nacionalización de chutos", cruzaron las fronteras para acceder al trámite y están listos para incrementar el gasto en subvenciones de las que el gobierno tanto se queja?
- ¿Cuál ha sido el aporte del



gobierno a la planificación de los sistemas de transporte, la desconcentración de ciudades, cambios de horario de la administración pública, medidas –todas– destinadas a reducir el crecimiento de la demanda?

La ausencia de información es otra característica en la orientación y sesgo del debate. Es el caso de la importación de gasolina especial, cuyo volumen y precio de importación, por razones que desconocemos, sigue sin aparecer en las estadísticas oficiales. La información mostrada en el anterior cuadro nos permite deducir que se importarán 1.8 MMBbl de gasolina a partir de la diferencia entre la producción y la comercialización declarada. ¿Será que publicar los volúmenes y precios de la importación de gasolina es cuestión de Estado?

Con un debate planteado en estas condiciones poco transparentes, los bolivianos sólo podemos esperar que la agenda propuesta por el gobierno reponga las intenciones contenidas en el DS 0748 ("gasolinazo"), y que en una actitud supuestamente "patriótica" de impedir el desangramiento del Estado acuda a las pretendidamente únicas respuestas posibles para esta paradójica forma de nacionalizar y administrar un proceso de cambio, es decir: i) pretender controlar la demanda a través del mercado y con ayuda de su más eficaz herramienta neoliberal: el precio al consumidor final; ii) pagar incentivos –vía NOCRES– exentos del pago de regalías e IDH para resolver el problema de la producción de petróleo a través de las compañías transnacionales, a costa de sacrificar la participación boliviana en el excedente.