

CUADERNOS DE  
COYUNTURA

plataforma



energética

Publicación bimensual • Año III • La Paz, enero de 2013 • Nº

8



GAS PARA LOS BOLIVIANOS  
**Paradojas de una  
curiosa “nacionalización”**

## Gas para los bolivianos: Paradojas de una curiosa “nacionalización”

Una de las consignas más simples y a la vez más significativas de octubre de 2003 decía “gas para los bolivianos”. El contenido real y práctico de dicha consigna demandaba, entre otras cosas, la presencia estatal en la planificación y gestión del sector, priorizando la demanda interna antes que la exportación.

Considerando la demanda de esa fundamental movilización social, el reciente anuncio gubernamental de la exportación de GLP a Paraguay nos obliga a reflexionar acerca del curso que ha tomado la “nacionalización”; para ello, revisamos la información en un contexto en el que las cifras del mercado interno son insignificantes comparadas con la danza de millones producto de la exportación del gas natural.

### LAS CIFRAS QUE DAN CONTEXTO A LA EXPORTACIÓN A PARAGUAY

La información oficial entre enero de 2011 y septiembre de 2012<sup>1</sup> nos muestra que:

- La producción nacional de GLP, proveniente de plantas de gas y refinerías, alcanzó en el período mencionado a 573.356 toneladas métricas [Tm], es decir, un promedio de 27.303 Tm/mes. El 74% de esta producción proviene de la separación de GLP del gas natural en plantas de gas y el 26% de las refinerías.
- A esta producción se suma una importación de GLP de 64.921 Tm, a un promedio de 3.091 Tm/mes en el período y, sorprendentemente, a 3,472 Tm/mes entre enero y septiembre de 2012. Es importante remarcar que esta importación se ha realizado a un precio promedio de 1.145 \$us/Tm. En este período, el costo total de importación, sin contar los costos de internación, transporte hasta las plantas, manipuleo, etc., ha sobrepasado los 74 millones de dólares.
- La producción nacional más la importación constituyen la oferta interna nacional que se destina al consumo en el país. Esta oferta, en los 21 meses analizados, alcanzó a 638.277 Tm (30.394 Tm/mes).
- Las ventas de GLP de YPF, sin embargo, alcanzaron sólo a 543.260 Tm (25.870 Tm/mes) es decir, 95.017 Tm menos que la oferta e, incluso, 30.096 Tm menos que la producción nacional. Por ello, se deduce que mes a mes se generó un superávit promedio de 4.525 Tm/mes que, suponemos, se fue almacenando hasta alcanzar las 95 mil Tm mencionadas. En términos más comerciales, se habría generado una “reserva” de GLP superior a nueve millones de garrafas de GLP.

Las cifras precedentes (Cuadro 1), que han sido elaboradas a partir de la información oficial de YPF, nos sugieren varias preguntas:

- Si, como muestra la estadística oficial, en absolutamente todos los meses la producción nacional excedió a las ventas de GLP de YPF y, al menos en los números, hubo una progresiva acumulación de reservas de GLP (a razón de 17% de la

producción nacional mensual), ¿qué sentido tiene importar GLP? Más aún: ¿cómo se explica que la importación no sólo se haya mantenido sino, más bien, haya subido de 2.806 a 3.471 Tm/mes en los nueve meses de 2012?

- Si mantener las importaciones, a pesar de que la producción nacional excede al consumo, hubiese tenido el objetivo de generar el superávit mencionado para crear una “reserva” de GLP destinada a enfrentar posibles contingencias, ¿cómo se justifica la intención de exportar la reserva? Recordemos que según las cifras oficiales dicha reserva habría superado, a septiembre de 2012, los 9 millones de garrafas, reserva suficiente para cubrir casi cuatro meses de consumo en caso de que tanto la producción como la importación se viesen súbitamente interrumpidas.
- ¿Cómo se justifica, por otra parte, que habiendo importado el GLP a un costo de 1.145 \$us/Tm se pretende exportarlo a 750 \$us/Tm?
- Si el objetivo de exportar el GLP fuese reducir el “subsidio”<sup>2</sup> resultante de vender la garrafa a un precio congelado de 22,50 Bs/garrafa, ¿no hubiera sido necesario, como primerísima medida, suspender las importaciones, al menos, un año atrás?

La última pregunta adquiere mayor relevancia si revisamos los precios del combustible. Aunque el presidente interino de YPF, Carlos Villegas, nos dice que vamos a exportar convenientemente a precios internacionales (750 \$us/Tm), la información de la empresa que dirige nos muestra que mientras él hace esfuerzos por exportar al Paraguay y, según la fuente mencionada, reducir los subsidios, hasta septiembre de 2012 YPF no habría suspendido las importaciones a un costo promedio de 1.145 \$us/Tm. Sería muy importante para la opinión pública que alguien explique esta forma de proceder, pues así como ha sido expuesto, no pareciera un buen negocio.

A esta altura, los ciudadanos que no entendemos casi nada de este negocio, nos preguntamos ¿si la producción nacional excede a la demanda y los hidrocarburos están “nacionalizados”, a qué subsidio se refiere? Es decir, si los hidrocarburos son nuestros (el GLP es un

subproducto de ellos), su producción excede a la demanda y el precio final incluye los costos de refinación y separación, ¿por qué su comercialización debiera ocurrir a un precio tal que se requiera un subsidio para que los usuarios finales paguen 22,50 Bs/garrafa?

La forma de entender el “subsidio” al que se refiere la autoridad, y que fue cuestionada en una anterior investigación<sup>3</sup>, es suponer que el precio oficial no logra cubrir el 100% de los costos “reales” de producción, transporte, envasado y distribución del combustible. Los más de 300 millones de bolivianos de subsidio a los que Villegas se refiere provendrían de la diferencia entre el precio actual y un precio “real” y superior. Esta diferencia aplicada a la totalidad del consumo nacional anual de GLP arroja una cifra de ese orden de magnitud. En este marco de definiciones, todo consumo del mercado interno que ocurra a menor precio que el definido como “real” tendría subsidio. ¿Cuál será aquel precio real? ¿Será que desde diciembre de 2010 el jinete neoliberal volvió a cabalgar por los pasillos del poder?

Una primera aproximación a esta realidad se encuentra en la Ley de Hidrocarburos 3058 que establece que el precio de referencia del GLP para el mercado interno será el precio de paridad de exportación<sup>4</sup>, es decir, el precio al cual se comercializa el producto en los mercados internacionales. Esta definición devela que la intención de tal Ley era lograr una mayor participación en la renta de hidrocarburos y no

mejorar la gestión de los mismos para beneficio de la población (nacionalización). Tal vez por esta definición, relativa al precio internacional, es que la metodología de cálculo de este combustible aún mantiene las definiciones y formas del reglamento sobre el Régimen de Precios de los Derivados de Petróleo promulgado por el ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y modificado, sólo formalmente, por los sucesivos gobiernos, incluyendo el del proceso de “cambio”.

Las definiciones normativas de la reforma liberal, en el caso de los precios del mercado interno, establecían que el GLP, en origen, era comercializado a precio internacional. A dicho precio se agregaban los costos por la refinación, el transporte por poliductos, cisternas y barcasas, el almacenamiento, envasado y distribución, sin descuidar que el Estado debía percibir los impuestos por la actividad (IEHD, IVA e IT). Esta metodología fue diseñada para que los operadores privados, que fungían de dueños de los hidrocarburos, se encarguen del suministro del combustible según los estándares, precios y prácticas internacionales. Ahora bien, dado que el precio internacional del GLP (Mont Belvieu) está relacionado con el precio del petróleo, muy pronto el Gobierno de entonces vio la necesidad de inventar un subsidio para evitar que el precio al consumidor final se vaya a las nubes. Para ello acudió a la metodología mencionada y creó, decretos mediante, márgenes de refinería negativos. Gobiernos posteriores crearon márgenes de compensación, márgenes fijos y otros eufemismos. Finalmente, el Gobierno de Carlos Mesa, en 2004, trató de mejorar la transparencia y creó una metodología para calcular la subvención, a secas. Todas las modificaciones, sin embargo, respetaron religiosa-

mente el precio internacional, hecho natural dada la definición política de tales gobiernos. Finalmente, el 31 de diciembre de 2004, se anuló la definición que ligaba el precio de referencia del GLP al precio internacional y se fijó su precio interno en 16,91 \$us/bbl.<sup>5</sup> De este modo, en la actualidad el costo de una garrafa lista para su venta llegaría a Bs. 34/unidad.

Paradójicamente, la Ley 3058 de mayo de 2005, en su artículo relativo al precio de los derivados de petróleo, repuso la definición relativa al precio internacional<sup>6</sup>. Inmediatamente después, un nuevo decreto del Gobierno de entonces estableció que el cálculo de precios para el mercado interno vigente sería válido hasta mientras se reglamente la nueva Ley<sup>7</sup>. De ahí a la fecha la cosa ha seguido más o menos igual. Más allá de la modificación de algunos valores, el hecho relevante es que las nuevas definiciones, los nuevos reglamentos y la nueva metodología, en el contexto de la “nacionalización”, no llegaron nunca y el sector, particularmente el mercado interno, se sigue manejando bajo las mismas prácticas de la reforma liberal.

El problema no termina ahí. La situación se torna aún más complicada cuando se trata de entender el origen del subsidio al que se refiere el titular de YPF.

- Según la revisión de las normas vigentes, todas las empresas productoras de GLP estarían recibiendo una remuneración calculada a los precios definidos el año 2004 y posteriores modificaciones. Si dicha retribución fuese repartida según la participación accionaria, el componente estatal (por la producción en plantas y re-

finerías) recibiría el 81%<sup>8</sup> y las transnacionales el 19%.

- Dado que las refinerías y otros componentes de la cadena han sido “nacionalizados”, los márgenes de refinería, transporte por poliductos y distribución mayorista estarían siendo pagados a YPF.
- Es probable que los márgenes de transporte por otros medios, el margen de almacenamiento, envasado y distribución minorista, sean pagados, en parte, a operadores privados. No obstante, una mayor parte de dichos márgenes serán pagados a YPF.
- Finalmente, para compensar la diferencia entre el costo “real” (34 Bs/garrafa) y el precio de comercialización (22,50 Bs/garrafa) el Estado debe erogar un monto a favor de YPF; monto al que las autoridades le han llamado subvención.

¿Es correcto llamar subsidio al dinero que, para mantener el precio nominal del GLP, va de una repartición estatal a otra? Si la mayor parte de la producción proviene de las subsidiarias de YPF y el gas ha sido “nacionalizado” ¿no vendría siendo hora de definir el precio nacional de referencia, los costos reales de producción del GLP, generar nuevos reglamentos y averiguar si, realmente, se requiere subsidio?

¿Es justo que la población escuche todo el tiempo que recibe subvenciones, que éstas son como un cáncer para la economía, y que los usuarios vivimos del “favor” del Estado Plurinacional, mientras la empresa “nacionalizada” sigue importando GLP (que su misma información dice que no se necesita) por un monto anual del orden de la subvención a la que se refiere su titular (330 millones de bolivianos)?

Cuadro 1: Evolución del balance de GLP

2011															
Año	Unidad	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	Total [Tm]Promedio [Tm/mes]	
Producción	Tm	27 109	25 258	28 240	26 585	27 341	26 669	29 027	28 850	27 264	27 710	26 749	27 354	328 156	27 346
Exportación	Tm														
Importación	Tm	1 325	3 084	2 724	2 999	3 567	1 844	2 933	3 295	2 554	3 850	3 271	2 228	33 674	2 806
Oferta Interna	Tm	28 434	28 342	30 963	29 584	30 908	28 514	31 960	32 144	29 819	31 560	30 020	29 582	361 830	30 152
Consumo	Tm	24 160	23 007	26 959	25 663	25 943	25 607	27 659	27 986	26 061	25 537	24 511	26 153	309 247	5 771
Balance	Tm	4 273	5 335	4 004	3 921	4 964	2 906	4 301	4 159	3 758	6 024	5 509	3 429	52 583	4 180
Saldo acumulado	Tm	4 273	9 608	13 612	17 534	22 498	25 404	29 705	33 864	37 621	43 645	49 154	52 583		
2012															
Año	Unidad	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	Total [Tm]Promedio [Tm/mes]	
Producción	Tm	27 867	25 785	29 098	27 142	27 936	26 998	27 545	27 043	25 785				245 200	27 244
Exportación	Tm														
Importación	Tm	904	1 837	2 250	805	3 421	4 232	5 711	6 716	5 371				31 247	3 472
Oferta Interna	Tm	28 771	27 623	31 348	27 947	31 357	31 229	33 256	33 760	31 157				276 447	30 716
Consumo	Tm	24 238	22 760	26 947	25 095	27 256	27 390	27 283	28 322	24 724				234 013	26 001
Balance	Tm	4 533	4 863	4 401	2 852	4 101	3 840	5 974	5 438	6 433				42 434	4 715
Saldo acumulado	Tm	57 116	61 979	66 380	69 231	73 332	77 172	83 146	88 584	95 017	95 017	95 017	95 017		

Fuente: Boletín Estadístico YPF. Enero a septiembre de 2012  
Elaboración: CEDLA

Si el monto de la subvención es del orden de la importación, ¿no es, la exportación destinada a disminuir la subvención, nada más que la recuperación parcial (con pérdida) del valor de una importación innecesaria?

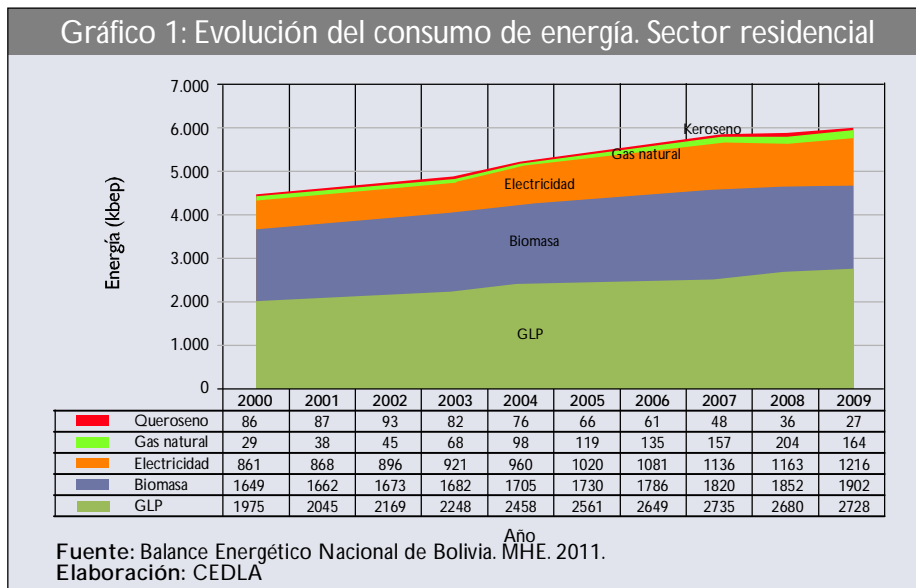
¿Y EL MERCADO INTERNO?

Luego de la movilización del año 2003 la población esperaba que su situación, en tanto consumidores de energía, cambiara radicalmente. Lamentablemente, en el caso del GLP, la respuesta de la Ley 3058 no respondió a sus expectativas, pues la situación de desabastecimiento, alteración del peso neto de las garras, sobreprecios, etc., sigue siendo la constante, principalmente en el área rural.

Está claro que el mercado del GLP es pequeño frente a los millones que genera la exportación de gas natural; sin embargo, este mercado (del orden de 100 millones de dólares por año) se encarga de proveer el principal energético de las familias bolivianas. En efecto, según el Balance Energético Nacional de 2009, el GLP representa, en cantidad de energía, el 45% del consumo nacional del sector residencial, seguido de la biomasa (leña, estiércoles, carbón vegetal) que cubre el 31% y cuya utilización se concentra en las áreas rurales. La electricidad cubre el 20% y el gas natural representa apenas el 2,7% de dicho consumo, por mucho esfuerzo y entusiasmo que le ponga Doña Sataca en su altisonante y costosa propaganda sobre “el gas domiciliario”.

En suma, la principal demanda energética de los hogares bolivianos es térmica, se concentra en la cocción de alimentos y los principales energéticos son el GLP y la biomasa. (Gráfico 1). El hecho que la biomasa represente un tercio del consumo residencial nacional –y que la tendencia no haya variado en los últimos diez años– es señal inequívoca de que los problemas ligados a la gestión de la cadena de producción y distribución del GLP, principalmente para las áreas rurales, no han recibido la atención que merecen de parte del Gobierno del “proceso de cambio”.

Es así que a pesar de que el sector fue “nacionalizado”, el cálculo de precios del GLP obedece aún a las prácticas de la reforma liberal. El almacenamiento y envasado sigue tan



centralizado como hace 20 años y la distribución minorista “regulada” sólo alcanza a las ciudades y está liberada a la gestión del comercio informal. Es conocido que en zonas periurbanas y rurales el GLP es comercializado a otros precios que, según la región y la época del año, puede llegar a triplicar el precio oficial.

Toda esta problemática desnuda los agudos problemas de planificación por los que atraviesa el sector. Debíamos preguntarnos acerca de la capacidad real de almacenamiento de GLP de YPF; de las razones reales para mantener la cadena de distribución centralizada y no dar paso a las engarrafadoras municipales rurales; de ignorar el potencial del GLP para apoyar el proceso de transición de la matriz energética nacional; etc. En suma, estamos pensando en varias tareas pendientes para mejorar la gestión del mercado interno que parece no tener peso frente al “chip” exportador de las autoridades nacionales, analistas y expertos del sector.

Tal parece que si el proceso de cambio sigue el rumbo actual la población boliviana tendrá que seguir pagando sobreprecios a una cadena de distribución ineficiente y dependiendo de la leña en el área rural, mientras la empresa “nacionalizada”, además de pagar una costosa propaganda, se encarga –diligentemente y perdiendo dinero– de exportar el

combustible para los ciudadanos paraguayos. Otro resultado de esta curiosa forma de “nacionalización”.

NOTAS

1. Boletín Estadístico Enero – Septiembre 2012. YPF. Diciembre, 2012.
2. ABI 269883 2012-11-28 22:07. El Presidente de YPF, Carlos Villegas, en declaraciones a ABI, dijo que la exportación de GLP permitirá ahorrar 315 millones de bolivianos en 2013 y el 2012. “El ahorro neto que estamos aportando al mercado boliviano, alcanza a 359 millones de bolivianos. En otras palabras el (año) 2012 el Estado boliviano va a ahorrar 43.6 millones de bolivianos porque ya no va haber ese subsidio, y el 2013, 315.9 millones de bolivianos”.
3. “Gasolinazo: subvención popular al Estado y las Petroleras”. CEDLA. 2011
4. Ley de Hidrocarburos 3058. 17/05/2005. Art. 89
5. DS. 27959. 30/12/2004.
6. Ley N° 3058 de Hidrocarburos
7. DS. 28177. 19/05/2005
8. Según dice el último Boletín Estadístico de YPF: “La producción de GLP en Plantas durante el tercer trimestre de 2012, fue en promedio 665,48 Tm/día, siendo el 54,3% de esta producción proveniente de los campos de YPF Chaco, el 38,7% de los campos operados por YPF Andina, el 3,1% de los campos operados por Repsol YPF y el 3,8% de los campos operados por PESA.” A esta producción debe adicionarse la producción de refinerías.



Comité Editorial: Javier Gómez, Carlos Arze, Juan Carlos Guzmán,  
Coordinador Plataforma: Juan Carlos Guzmán  
Textos y edición: J. C. Guzmán, Guido Cortéz  
Diseño y Armado: Milton Iniguez



TELF: 591 (02) 2412429 / FAX: 591 (2) 2414625  
AV. JAMES FREIRE 2940 / CASILLA 8630 / PAZ - BOLIVIA  
cedla@cedla.org / www.cedla.org  
EL ARTÍCULO FIRMADO ES DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LOS AUTORES

Con el apoyo de

