

# ANTECEDENTES, CONTEXTO Y ORIENTACIÓN DEL GASOLINAZO DEL MAS

Carlos Arze Vargas\* - CEDLA

## ANTECEDENTES DEL GASOLINAZO

El "gasolinazo" es consecuencia de la orientación de la política económica del MAS, desplegada durante los últimos cinco años. El "gasolinazo" es un momento de inflexión, porque significa un cambio en el discurso, aunque no en la práctica. El gobierno en diciembre de 2010 se sinceró respecto a lo que siempre pensaba y hacía, pero que contrastaba con su discurso radical. De aquí en adelante va a expresar sus propósitos en un lenguaje abiertamente neoliberal.

Es importante contextualizar un poco para ver lo que está pasando en Bolivia. Si vemos la siguiente información (cuadro 1), se observa cómo ha crecido la economía durante el periodo 2006-2009, período de gobierno del MAS.

Cuadro 1

Bolivia: crecimiento promedio del PIB real  
(En porcentaje)  
Fuente: Elaboración propia con base en Informe Presidencial 2010

	2001-2005	2006-2009
PIB real	3,09	4,61

CRECIMIENTO PROMEDIO PIB REAL S/G ACTIVIDAD ECONÓMICA (En porcentaje)		
	2001-2005	2006-2009
Agricultura, silvicultura y caza	3,57	2,51
Petróleo Crudo y Gas Natural	10,46	-0,40
Minerales Metálicos y no Metálicos	-0,04	20,70
Industria manufacturera	3,07	5,66
Electricidad, gas y agua	2,33	4,51
Construcción	-1,19	10,65
Comercio	2,44	4,78
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,64	4,25
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y serv. a	-1,48	5,12
Administración Pública	3,23	4,51
Otros *	7,09	-3,28

Fuente: Elaboración propia con base en información de INE  
(\* ) Incluye Restaurantes/hoteles, Serv.comunales/personales/domésticos y Se

Se observa que en relación al pasado quinquenio, tenemos una tasa promedio anual de crecimiento de 4.61%, superior al 3.09% del periodo anterior.

Empero, lo que revela la información es que entre el 2006 a 2009 se ha profundizado el patrón primario exportador, que trae como consecuencia el debilitamiento y el abandono del sector interno de la economía. Por eso afirmamos que el gobierno de Evo Morales es neoliberal, pues consolida una política tradicionalmente burguesa –aplicada desde la época liberal-, que profundiza ese patrón impuesto por la división internacional del trabajo en el capitalismo, con un estado rentista que actúa en detrimento de los sectores productivos y de la posibilidad de crear el mercado interno.

El sector más importante en términos de producción interna y empleo, como es la agricultura, creció en este periodo menos que en los anteriores, 2,5 % frente a

3.57; sin alcanzar siquiera la tasa de crecimiento de la población. Esta es la causa profunda de la escasez de alimentos y de altos precios; es decir de la inflación que estamos sufriendo.

Veamos el caso de las industrias extractivas: el petróleo y minería.

Respecto del petróleo, se puede afirmar que entre el 2001 y el 2005 el crecimiento fue de 10.5 % y que en el periodo 2006-2009 no hubo crecimiento real, sino una caída de 0.40% como promedio anual.

El que sí creció, fue el sector de explotación de minerales. En el período en el precedente, la minería vivía una crisis y decreció en 0,04 %; en este quinquenio de gobierno del MAS, su promedio de crecimiento fue de 20.7 %.

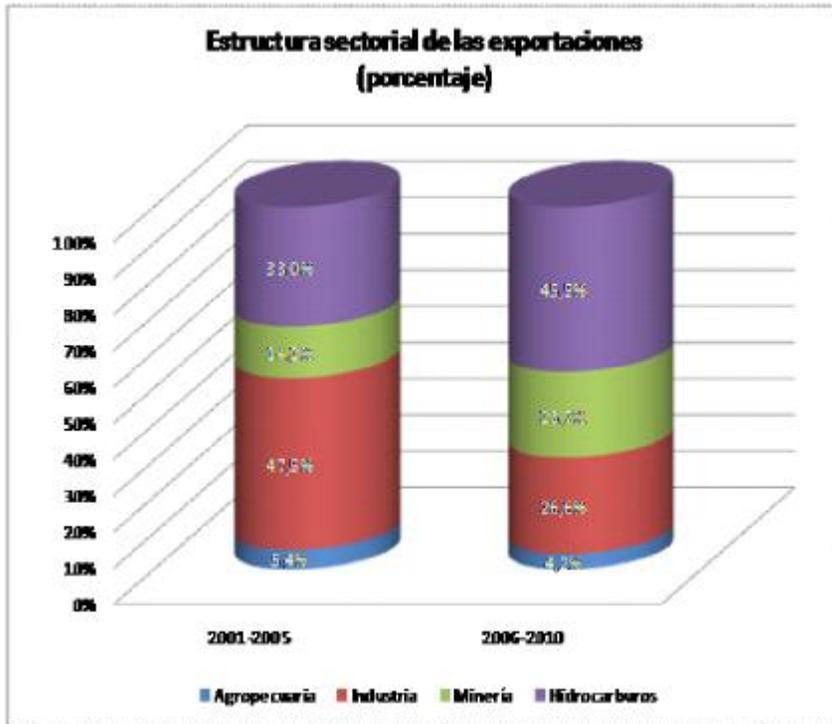
Así, la minería, constituye el sector donde se ha instalado el nuevo poderío económico de las transnacionales en Bolivia. Si las transnacionales del sector hidrocarburos fueron golpeadas por la Ley 3058 -específicamente por el establecimiento del IDH de 32 %-, en el actual período de auge de los precios internacionales de los minerales, las transnacionales del sector han aumentando sus ganancias. En definitiva, éste es el sector que le ha dando impulso al crecimiento de la economía en el período 2006-2009.

Observamos también que el sector de las construcciones es el segundo en términos de crecimiento, gracias a que es muy sensible a la existencia de liquidez en la economía; es decir, en presencia de un Estado rentista que está obteniendo mucho dinero y que prioriza la inversión en infraestructura para promover las exportaciones. Aquí cabe destacar que se está produciendo una especie de burbuja en el sector inmobiliario por ese motivo y porque, además, las remesas que envían los bolivianos en el extranjero no han dejado de crecer. La gente tiene más acceso al crédito, pero lo que no sabe es hasta cuándo va a pagar y en qué momento puede acabar esta supuesta bonanza.

El otro sector privilegiado es el de la banca y finanzas, que crece tanto como la industria manufacturera. La banca tiene ha obtenido a su favor, los cambios en el manejo del tipo de cambio, que ha ampliado la brecha cambiaria, y la prestación de servicios al sector público. La banca privada es un sector que desde un principio se sintió cómodo con el gobierno del MAS, a diferencia de la confederación de empresarios privados, que un momento apareció como opositor. El crecimiento de los bancos, organizados en la Asociación de Bancos de Bolivia (ASOBAN), refuerza también la hipótesis sobre la consolidación del bloque económico articulado al sector de la minería, los hidrocarburos y las finanzas, como en los mejores tiempos del neoliberalismo.

En términos de exportaciones (cuadro 2), la presencia de la industria se ha reducido casi la mitad. No nos hemos convertido en país industrial como decía el discurso del MAS, es más, con este gobierno se reforzó la lógica de exportar más minerales e hidrocarburos para conseguir más recursos fiscales, descuidando los otros sectores productivos como la agricultura, y la industria. El gobierno aprovechó la dinámica externa de altos precios y no hizo nada más.

Cuadro 2

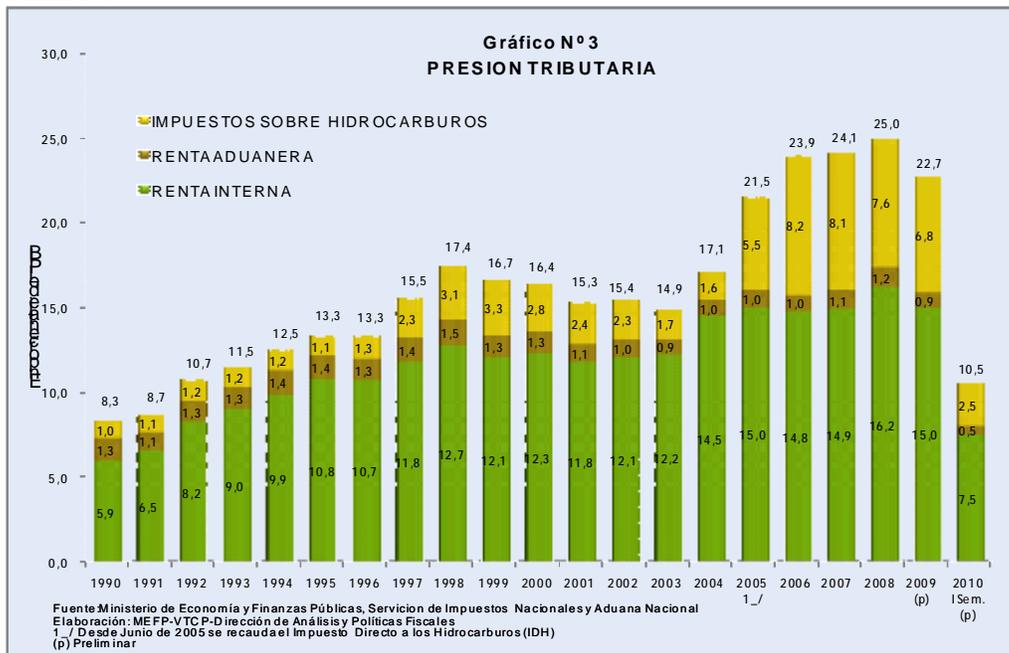


Fuente: elaboración Cedla con información de INE

### IMPACTO EN LA POLÍTICA FISCAL

Todo esto significó la consolidación de la condición rentista del estado. No ha cambiado nada respecto al neoliberalismo. En este contexto se explica el crecimiento sostenido de la presión tributaria, que significa cuánto se paga en impuestos respecto al PIB.

Cuadro 3



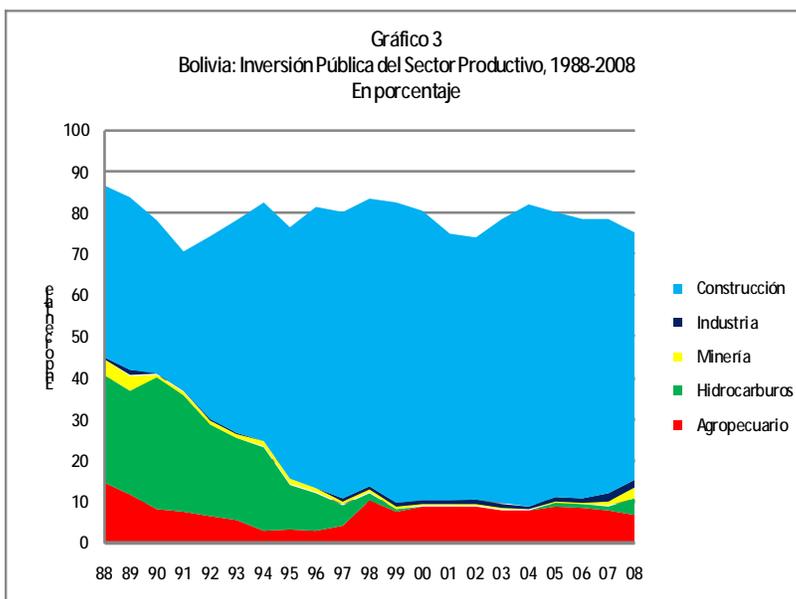
Como muestra el cuadro 3 -donde la primera franja corresponde a los impuestos a los hidrocarburos, la segunda renta aduanera y la tercera renta interna-, desde el 2005 la participación de la renta petrolera es crucial, pues se empieza a cobrar el IDH. Esa parte es el nuevo ingreso que recibe el gobierno en el actual período; es lo que le interesa preservar al gobierno, pues financia sus gastos orientados a apuntalar su presencia en el poder.

Hay que recordar que en los años 70, la composición del ingreso del estado dependía en mayor medida de la actividad económica generada por el Estado. Recibía no sólo los impuestos, sino las utilidades de YPFB, ENTEL, COMIBOL; era un Estado que financiaba sus gastos con ingresos provenientes de la actividad productiva. Contrariamente, los impuestos a las personas, incluidos a los sectores ricos, hacían sólo un 25%. Con el neoliberalismo esa situación sufrió un vuelco: el 80 % u 85% provenía de los impuestos indirectos a los consumidores y el resto de la exportación de riquezas.

Hoy, con un gobierno supuestamente nacionalista y estatista, esta situación no cambió. El peso del impuesto sigue volcándose sobre la gente: del 25% de presión tributaria, el 16% es pagado por los consumidores. Aquí no ha cambiado nada; no cambió esa forma de financiar los gastos del estado que tenía el neoliberalismo. Lo que sí cambió es la cantidad de recursos que tiene el actual gobierno gracias a la renta del gas. El MAS ha dispuesto estos nuevos ingresos para gasto improductivo.

Qué pasaría si se le quitara, hipotéticamente, esos ingresos? Sucedería que el superávit de 3.5 se va reduciendo hasta convertirse en un déficit fiscal de 13.2 %. Lo peor es que empezaron a endeudarse por la inflexibilidad del gasto fiscal. El gasto puede ser de dos tipos: inversión y gasto corriente. En el actual período, la composición de la inversión no cambió sustancialmente, la mayor cantidad de inversión se destina a la construcción de caminos que se están cayendo -hablamos de caminos y proyectos de infraestructura con los mayores costos y los peores resultados, pero donde se puede hacer los mejores negocios privados. Es, además, la forma como te encadenas con los que te prestan, de ahí la dependencia con Brasil y la Corporación Andina de Fomento (CAF), por ejemplo.

Cuadro 4

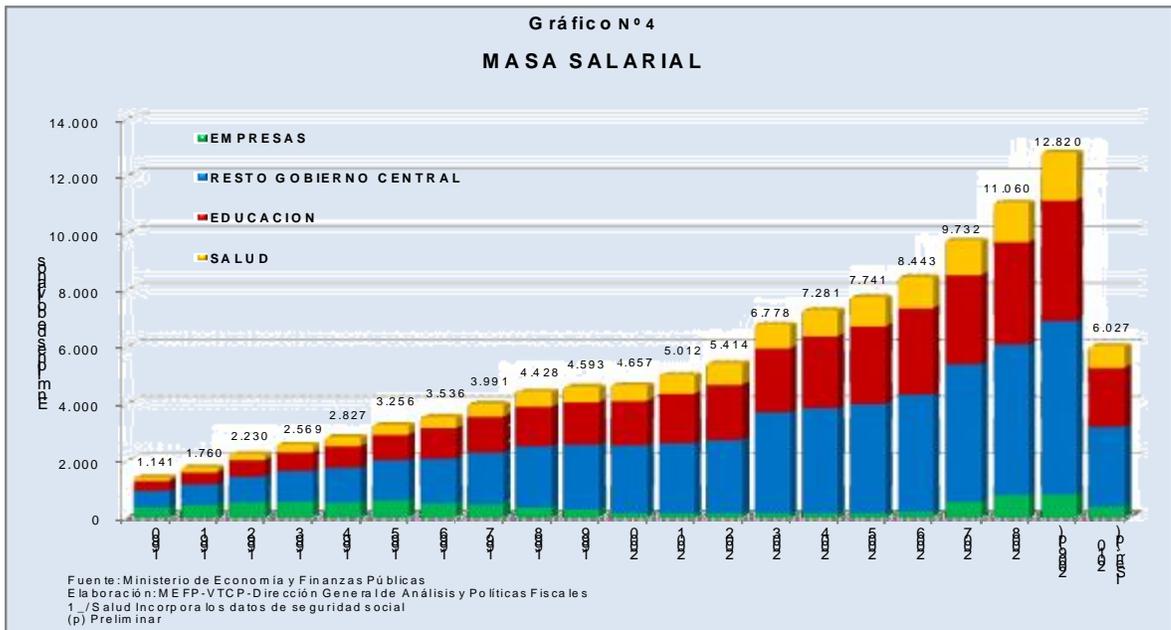


El sector primario, base capitalista para consolidar un mercado interno, está totalmente abandonado -como en el neoliberalismo-, lo que, por otro lado, explica la escasez de alimentos y la inflación.

### MANEJO DEL GASTO CORRIENTE

En el gasto corriente, la masa salarial en salud y educación ha ido creciendo, pero en proporción al crecimiento de la economía y la población (ver cuadro 5). Lo que se debe destacar es que con el MAS, se ha producido un importante incremento de la burocracia. Desde el 2007, aparece una franja del gasto corriente, que son las nuevas empresas públicas que gastan y no entregan nuevos ingresos al Estado. En el viejo estado nacionalista COMIBOL podía gastar porque producía, pero en el caso de las actuales empresas públicas en manos del estado, no hay datos de que haya alguna producción y utilidades importantes -excepto COMIBOL con la empresa minera Huanuni-, especialmente en los nuevos proyectos como EBA, Cartonbol, Papelbol, etc.

Cuadro 5

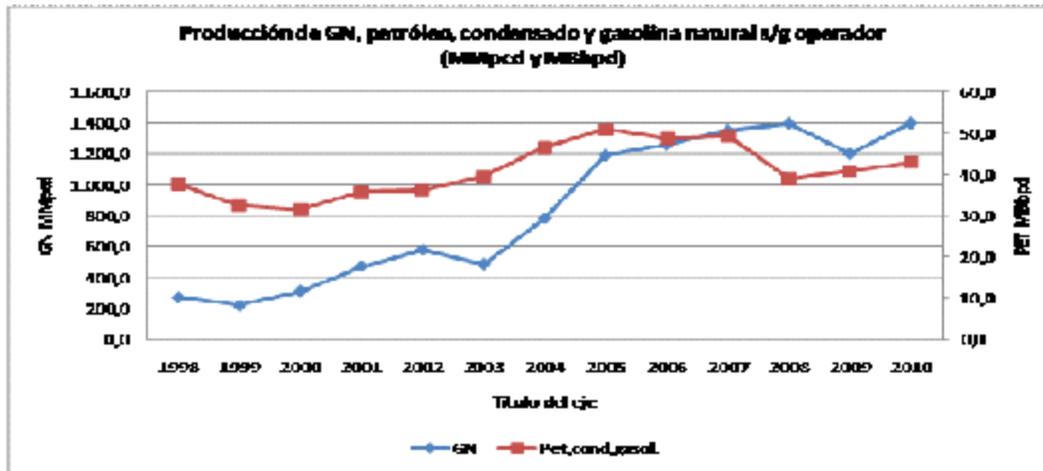


Entonces, la orientación del gasto fiscal es improductivo, lo que redundará en la incapacidad de generar nuevos ingresos para el Estado, lo que provoca la permanencia de la política de ingresos regresiva que caracterizó al neoliberalismo. Frente a esto, el gobierno del MAS recurre continuamente a la búsqueda y creación de tributos, cuya fuente, obviamente, son los bolsillos de la gente. El Estado se ha consolidado como un Estado rentista, distinto, inclusive, al Estado nacionalista del 52, cuando hubo un intento más serio de impulsar la producción en manos estatales.

En conjunto estas son las condiciones en las que la economía se fue moviendo para llegar al gasolinazo del 26 de diciembre de 2010.

## SITUACIÓN DEL SECTOR HIDROCARBUROS

Cuadro 6



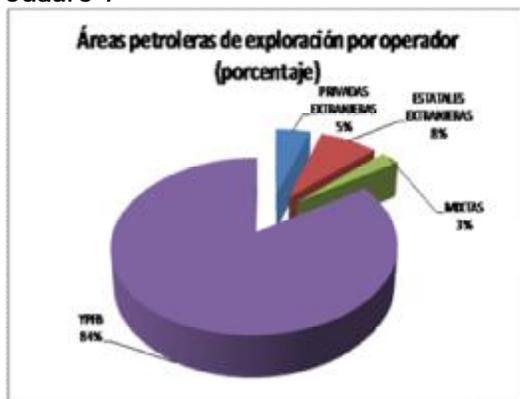
Fuente: Elaboración Cedla con información de YPFB

Hemos visto que hubo un crecimiento en las ventas de hidrocarburos. Sin embargo, la producción de petróleo, condensado y gasolinas se ha estancado (ver el cuadro 6). Subió del 2005 hasta el 2007 y desde el 2008 muestra una tendencia a la baja. La producción en gas natural también se ha estancado: la capacidad de producción es promedio 40 millones de metros cúbicos diarios. Alguna semana del año pasado la producción llegó a 45 millones de metros cúbicos y fue presentado por los voceros del gobierno como récord histórico.

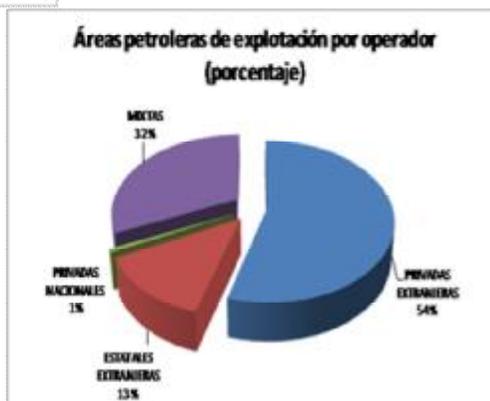
¿Cuál es la explicación de fondo de esto?. Que no hubo nacionalización. Y esto se comprueba en la información oficial de los cuadros. Como se puede observar, la participación estatal es aparentemente dominante por áreas de exploración, gracias a que hubo dos decretos que le dieron 56 áreas reservadas a YPFB: esas áreas totalmente nuevas hace que su participación sume el 84 %. Las privadas extranjeras tienen el 5 % y las estatales extranjeras –en realidad, Petrobras-, suman 8 %, mientras las sociedades anónimas mixtas, como Andina y Chaco, el 3 %.

Lo interesante es ver qué pasa en la explotación. En esa fase de la cadena de los hidrocarburos, desaparece YPFB. Yacimientos no produce nada directamente, sólo produce en sociedad con Andina S.A. y Chaco S.A. en un área de explotación del 32% del total. Pero las privadas extranjeras y la estatal extranjera suman el 67%. Ellas tienen dos tercios y más de las áreas de explotación.

Cuadro 7



Fuente: elaboración Cedfa con información YPFB



Cuadro 8

Producción por operador

OPERADOR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PETROBRAS BOL	21,97	42,40	44,20	53,99	54,57	57,20	58,79	60,48
PETROBRAS EN	0,00	4,62	2,94	2,70	2,69	2,76	2,68	2,63
CHACO	20,37	16,93	24,92	10,84	12,86	12,72	12,43	12,17
REPSOL	0,00	0,00	4,96	11,01	8,74	9,54	8,45	8,13
ANDINA	26,95	19,60	15,56	13,64	12,91	9,83	8,69	7,54
PLUSPETROL	1,41	1,14	0,15	1,73	2,58	2,60	3,20	3,61
BG BOLIVIA	11,56	4,95	4,66	4,72	3,85	3,49	3,66	3,45
VINTAGE	3,62	2,96	2,57	1,33	1,75	1,84	2,07	1,95
MATPETROL	0,03	0,07	0,04	0,04	0,03	0,02	0,03	0,03
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

La situación es peor en la producción. En esta fase, que es la decisiva, la participación de las empresas transnacionales como operadores es dominante: Petrobras Bolivia produce más del 60 y con su subsidiaria Petrobras Energía superan el 63 %. Esta compañía era responsable en el 2004 del 46% de los hidrocarburos y ahora lo es por el 63 %.

Por eso concluimos que con el MAS no hubo nacionalización. Es decir, con el mal llamado proceso de "nacionalización" del MAS, las empresas transnacionales son las ganadoras, particularmente Petrobras que, no debe olvidarse, fue la empresa que impulsó la misma privatización durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada,

logrando el control del campo San Alberto, bajo el pretexto de que tenía que garantizar el cumplimiento del contrato de venta de gas a Brasil.

Además de Petrobras destaca Repsol (compañía que tiene, además, el 49% de las acciones en la empresa YPFB Andina S.A.) con 8.1% de la producción de hidrocarburos. Atrás están Chaco con 12% y Andina con 7.5%, empresas donde YPFB participa como socia mayoritaria.

La presencia dominante de las empresas extranjeras en el sector hidrocarburos es análoga a lo que acontece en la minería. En ésta, en el año 2009 aproximadamente el 70 % de la producción estaba en manos de la empresa San Cristóbal, que con su ingreso en el sector duplicó la producción y compensó constantemente la caída en la producción de las otras grandes mineras como Inti Raymi. Petrobras y San Cristóbal dominan sus respectivos campos en este período gubernamental, reflejando otra característica del régimen capitalista, como es la concentración del capital.

Todo esto que hemos descrito es el marco del gasolinazo. Como un antecedente inmediato a esa medida gubernamental, hay que mencionar lo sucedido en un evento internacional auspiciado por el gremio de las empresas petroleras. En ese encuentro internacional del gas realizado en Santa Cruz, se hizo presente Evo Morales y declaró su disposición a atender las demandas de las empresas para impulsar la producción. A partir de ese momento, los voceros de las compañías han insistido en que se superó el *impasse* con el gobierno y se abrió una nueva etapa de trabajo coordinado.

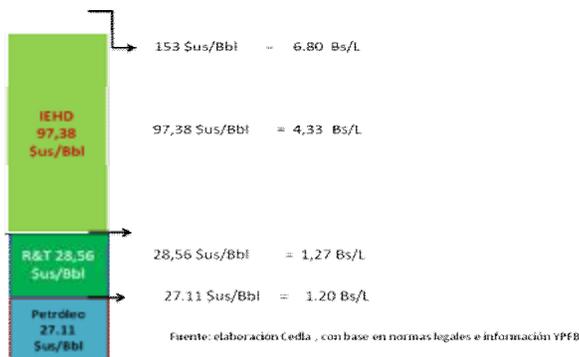
Cuadro 9

### Diesel: precio e IEHD, antes del DS 748



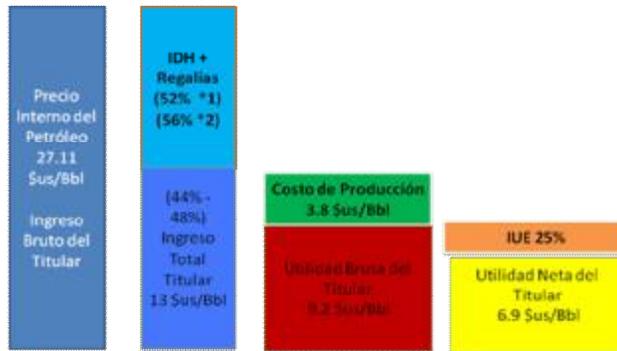
Cuadro 10

### Diesel I: precio e IEHD, con el DS 748



Cuadro 11

## Costos y Utilidades antes DS 748



Fuente: elaboración Cedla, con base en normas legales e información YPFB

Cuadro 12

## Costos y Utilidades con DS 748



Fuente: elaboración Cedla, con base en normas legales e información YPFB

Veamos los cuadros precedentes. El cuadro 11 muestra la estructura de la estructura del precio del diesel antes del decreto 748. En el cuadro 12 se observa que lo que cambió con el DS 748 fue la alícuota del impuesto especial a hidrocarburos y derivados (IEHD), pues oficialmente no cambió el precio de referencia del petróleo como materia prima de las refinerías; sólo a partir de la aplicación del impuesto modificado aumentó el precio final al consumidor. Como se ve el precio saltó de Bs. 3,72 a Bs. 6,80. Entonces, antes del 748 este precio de 3.72 por litro estaba compuesto por 1,25 de impuesto, 1,27 de costos de refinería y transporte y un precio de referencia de 1,20 por litro de petróleo (al precio de 27 dólares el barril). Con el 748 cambia el IEDH y se mantienen todos los demás costos. El gran salto se produce en el IEDH. Pasa lo mismo en el caso de la gasolina.

Consecuentemente, si antes del decreto la cantidad de recursos generados era 28,1 dólares por barril, con el aumento del IEDH se multiplicó por 4. Haciendo un

cálculo, eso iba a generar alrededor de 1400 millones de dólares como ingreso tributario para el Estado.

Como debemos recordar, el gobierno dictó algunas medidas inmediatamente después, como subsidios a los precios, crédito a los agricultores, aumento de salarios, etc., para atenuar el impacto del gasolinazo. Pero lo más importante es que se anunció la creación de un Fondo de Incentivo Petrolero que no se volvió a mencionar en lo posterior. Se dijo desde el ministerio del ramo que era un fondo que incentivaría la producción petrolera vía las transnacionales petroleras.

Entonces, podemos colegir que con el excedente generado por el "gasolinazo" se iba a mejorar la capacidad fiscal -tan dependiente de la renta petrolera y tan presionada por el aumento del gasto para desarrollar aún más la misma política populista- y, al mismo tiempo -al hablar del "incentivo" y de un "fondo de incentivo"- beneficiar a las transnacionales garantizando mayores ganancias para inducir las a mejorar la exploración y producción de petróleo.

Eso es lo que prometió el ministro Fernando Vincenti en una entrevista registrada en la página web de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos: subir el precio interno pagado por el petróleo de 27 a 59 dólares el barril. Podemos inferir que se trataba de beneficiar a las transnacionales, aunque sin modificar el precio de referencia, pues ello conllevaría el pago de mayores regalías e IDH. Ya la Ley 3058 dispuso un incentivo de 13 dólares adicionales por encima del precio de referencia para la producción en campos marginales y pequeños, lo que se reglamentó mediante decreto supremo en diciembre de 2006; suponemos que algo similar se proponía hacer con ese fondo.

En suma, con el gasolinazo, ha desaparecido la retórica socialista y nacionalista que mantuvo el MAS en el discurso. La "nivelación" tiene una lógica capitalista 100 por 100, pues lo que se estaba haciendo era garantizar mayores ganancias para las transnacionales, a costa de los bolsillos del pueblo. El gobierno del MAS garantizaba la ganancia de las transnacionales aplicando el precio de los EEUU a un consumidor boliviano miserable.

\*Carlos Arze Vargas es economista del Centro de Estudios para el Desarrollo laboral y Agrario CEDLA

La Paz, marzo 2011