

SUBVENCIÓN a los HIDROCARBUROS

Una reforma necesaria



CONTENIDO

1	Introducción	3
2	Origen de la subvención a los hidrocarburos en Bolivia	4
3	El problema	7
4	Implicancias de los problemas	12
	4.1 Dimensión fiscal	12
	4.2 Dimensión económica	14
	4.3 Dimensión energética	16
5	Alternativas de solución	20
6	Apuntes finales	23
7	Bibliografía	26



Director Ejecutivo:
Juan Carlos Núñez V.

Coordinador Área de Investigación:
Waldo Gómez R.

Elaboración:
Raúl Velásquez G.

Gestión comunicacional:
Jorge Jiménez Jemio
Cecilia Rocabado C.

Dirección:
Calle Quintín Barrios N° 768 – Sopocachi
La Paz - Bolivia
Telf: (591-2) 2125177 – 2154641

Correo electrónico:
fundajub@jubileobolivia.org.bo
2025

Con apoyo de:

Brot
für die Welt



1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno que asume la conducción del país, para el periodo 2025–2030, hereda una seria crisis de seguridad energética. En el caso específico de la gasolina y el diésel, el consumidor debe realizar filas de horas e incluso días para poder abastecerse de estos combustibles; y si se encuentra en zonas alejadas, posiblemente ha tenido que pagar precios muy por encima del regulado.

Es importante que la población comprenda que los problemas de abastecimiento en el caso del diésel y la gasolina son, en realidad, consecuencia de una problemática más compleja y mayor, que se relaciona con aspectos como: la caída en la producción local de hidrocarburos líquidos, escasez de divisas, logística de importación y subvención a los hidrocarburos.

Si bien durante los últimos tres años se ha ido discutiendo la dimensión fiscal (necesidad de ingresos públicos) y económica (necesidad de divisas y sistema de precios) que tiene la subvención, también es fundamental considerar sus implicancias energéticas, ya que el país no puede resignar su autarquía energética y depender de la importación de estos combustibles a largo plazo, sin modificar sus hábitos de consumo.

También es importante considerar que, en Bolivia, no solo la gasolina y el diésel consumidos reciben una subvención del Estado, sino también otros hidrocarburos; por lo que un desafío urgente para el nuevo Gobierno será evaluar las implicancias fiscales, económicas, sociales y energéticas de la política de subvención a los hidrocarburos en general.

El presente documento tiene el propósito de visibilizar y promover el debate público informado sobre la problemática asociada a la subvención a los hidrocarburos y los impactos de una posible reforma de esta política, subrayando la importancia de aspectos como la seguridad y autarquía energética a largo plazo.

ORIGEN DE LA SUBVENCIÓN¹ A LOS HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

*La subvención es entendida, de manera amplia, como un **aporte económico temporal** percibido por una persona o **grupo de personas** desde un organismo público. Ese grupo de personas no puede acceder a un determinado bien o servicio y por esa razón se beneficia de esa ayuda estatal que, además, debe durar **un tiempo determinado**.*

En Bolivia, el año 1997, el Gobierno nacional aprobó el Reglamento sobre el Régimen de Precios de Productos del Petróleo en el que estableció los componentes para el cálculo de los precios de los distintos derivados de hidrocarburos. Esta norma fue ajustada en 1999, mediante el Decreto Supremo 25553. Entre 1997 hasta 2004, como menciona Mauricio Medinaceli, “los procedimientos de estabilización empleados hasta el año 2004 pueden agruparse en dos: 1) políticas de esterilización de precio a través de movimientos en la tasa del impuesto (IEHD) y 2) un acuerdo con las empresas operadoras privadas para la creación de un fondo de estabilización” (Medinaceli Monrroy M. S., 2017). De esta manera, en ese periodo de tiempo ya se había implementado en el país un mecanismo de subvención, pero que consideraba las variaciones del precio internacional por encima de una banda establecida.

En el ámbito mundial, el año 2003 empezó un periodo conocido como el superciclo de materias primas, caracterizado principalmente por un incremento significativo del precio internacional del petróleo y minerales. Esto provocó, por lo tanto, el incremento en el precio internacional de los derivados como la gasolina y el diésel que, en el caso de Bolivia, coincidió además con un periodo (2002–2005) caracterizado por una elevada conflictividad social y política, en el que las presiones de organizaciones sociales y sectores amplios de la población tuvieron efecto con relación a congelar el precio del barril de petróleo que ya se venía desbordando de la banda de precios que se había establecido años atrás.

Adicionalmente, desde inicios de los años 2000 y por quince años, la población boliviana en general, así como los actores sociales y políticos, estaban convencidos de que el país contaba con una enorme reserva hidrocarburífera, por lo que no advirtieron los riesgos que implicaba mantener fijos los precios de los diferentes hidrocarburos en el mercado interno, ni tampoco que se trataba de un recurso natural no renovable.

Es fundamental remarcar que en Bolivia todos los hidrocarburos están subvencionados, considerando cinco categorías: i) el costo de oportunidad por vender la producción al mercado

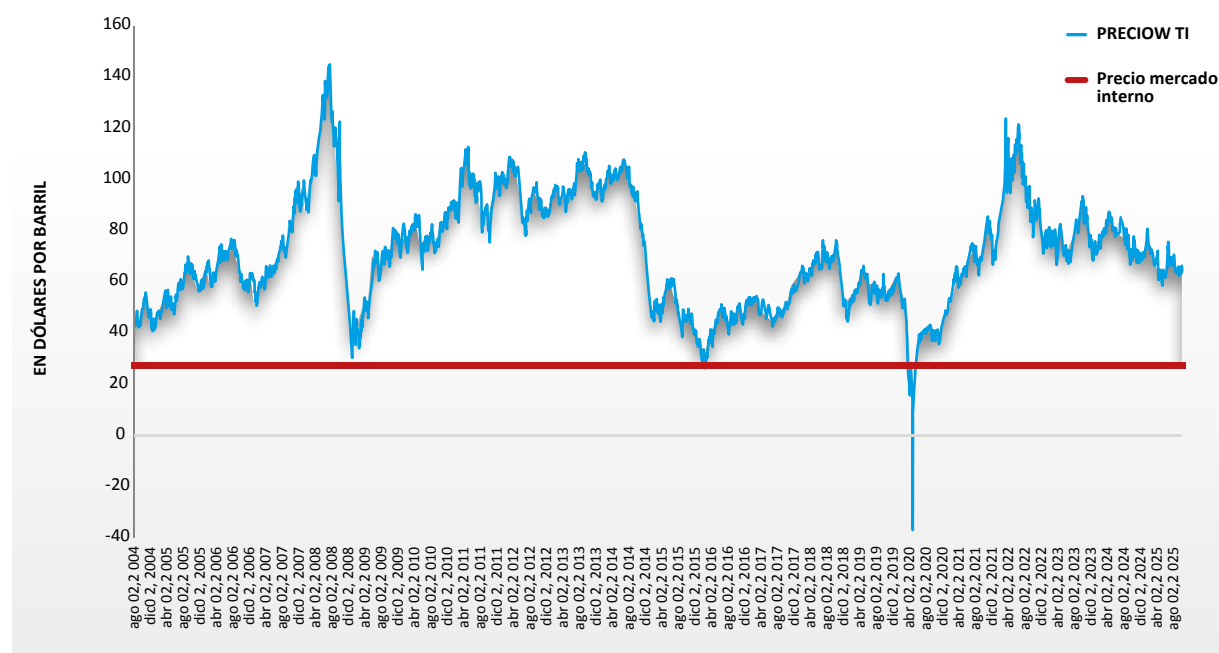
¹ En el presente documento se utilizará el término subvención para referirse a la ayuda económica que otorga cualquier nivel del Estado a un grupo poblacional para que pueda acceder a un determinado bien o servicio.

interno en lugar de su exportación; ii) la importación directa de gasolinas, diésel oil y GLP a precios altos para su posterior venta a precios bajos; iii) la no actualización de los márgenes de la cadena de valor de los derivados del petróleo; iv) el sacrificio fiscal por el IVA no recaudado y v) el incentivo entregado a los operadores de los campos en Bolivia (Medinaceli Monrroy & Velázquez Bilbao La Vieja, 2023).

SUBVENCIÓN A LA GASOLINA Y EL DIÉSEL

En el caso de la gasolina y el diésel, los precios actuales están vigentes desde hace 20 años y combinan las categorías dos y tres descritas anteriormente. También es importante considerar que en este tiempo se aplicó una subvención directa y ciega a la comercialización de hidrocarburos en el país, ello debido a que el Gobierno importa estos dos combustibles a un precio internacional, y los comercializa en el mercado interno a un precio menor que no distingue a quienes requieren de esta ayuda del Estado de quienes no. Para comprender la política actual de subvención a la gasolina y el diésel, es importante considerar que el Decreto Supremo (D. S.) N° 27691, de agosto de 2004, fijó el precio del barril de petróleo en 27,11 \$us/Bbl (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2004). Este hecho es relevante, primero porque se constituyó en el principal desincentivo para la exploración petrolera en Bolivia desde el año 2005, ya que ninguna empresa estuvo dispuesta a realizar inversiones de riesgo en la búsqueda de yacimientos de petróleo a ese precio, cuando en el ámbito internacional el mismo ya se había duplicado y en años como el 2008 llegó a superar los 140 \$us/Bbl. En el siguiente gráfico se aprecia la diferencia entre el precio internacional del barril de petróleo (línea azul) y el precio en el mercado interno (línea roja).

GRÁFICO N° 1
Precio del barril de petróleo: Internacional versus mercado interno



Fuente: EIA, Ministerio de Hidrocarburos y Energía

El 28 de enero de 2005, el Gobierno emitió el D. S. N° 27992 (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2005) que abrogó las normas que permitían ajustar el precio de los “productos del petróleo” por variaciones tanto de tipo de cambio como del precio internacional del petróleo, por lo que, a partir de esta normativa quedan fijos el precio del diésel para el mercado interno en 3,72 Bs/L y el de la gasolina en 3,74 Bs/L.

Transcurridos cinco años (2010) este precio ya no era sostenible, puesto que ya significaba un problema fiscal debido a que, como resultado de haber congelado el precio del barril de petróleo en el mercado interno desde agosto de 2004 en 27,11 \$us, no había inversión en exploración petrolera en el país y, por tanto, la producción de este hidrocarburo ya venía cayendo, lo que también derivaba en una caída en la producción nacional de diésel, que ya obligaba a importar 51 % de este energético. En el caso de la gasolina, el año 2010 fue el segundo en que Bolivia empezó a importar este energético, alcanzando a representar 11 % del total.

En ese contexto, el 26 de diciembre de 2010, el Gobierno del ex presidente Evo Morales intentó poner fin a esta política de subvención mediante la promulgación del D. S. N° 748 (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010), el cual, en sus considerandos, citaba: *“Que habiéndose distorsionado los propósitos que impulsaron la política de subvención de los carburantes en el mercado interno, se hace necesario redefinir los principios de la misma considerando que en el actual contexto, el país es importador continuo de diésel oil y ocasional de gasolina y otros carburantes, por lo que es necesario que los precios de estos productos reflejen sus costos de importación”*. El ajuste realizado mediante este decreto fue a través de la alícuota del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), la cual fue ajustada para los diferentes productos alcanzados por este impuesto permitiendo, de esta manera, igualar al precio internacional de los mismos.

Este intento de nivelación de precios de los derivados del petróleo fue rechazado de manera amplia y contundente por el pueblo boliviano mediante diferentes movilizaciones sociales que llegaron a amenazar la estabilidad política del Gobierno, por lo que el Presidente decidió retroceder y restablecer la subvención a los combustibles² priorizando la estabilidad política; consecuentemente, los precios de la gasolina y diésel del año 2005, a pesar del mencionado intento de ajuste, continúan vigentes.

SUBVENCIÓN AL GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP) Y GAS NATURAL

Asimismo, el D. S. 27992, de enero de 2005, también eliminó la posibilidad de actualizar el precio del Gas Licuado de Petróleo (GLP). Desde entonces, el precio de este energético está fijo en Bs 22,50 la garrafa de 10 kilos; es decir, Bs 2,25 por kilo. Sin embargo, el costo de este energético en países vecinos para una garrafa de 10 kilos oscila entre Bs 140 a 160, por lo que existe una subvención vía costo de oportunidad de exportación.

En el caso del gas natural, el D. S. N° 26037 de diciembre del año 2000 fijó el precio de este energético en el mercado interno, estableciendo en su artículo segundo: *“Hasta que se apruebe una metodología de cálculo que refleje el costo de oportunidad del uso de gas natural para la generación termoeléctrica a gas natural, transitoriamente a partir del 1° de enero del año 2001, se fija como precio máximo del gas natural para esta actividad 1,30 dólares estadounidenses por millar de pies cúbicos”*, que si bien en 2004 sería derogado, lo cierto es que la normativa posterior no ha modificado ese parámetro.

La normativa descrita anteriormente resulta de utilidad debido a que, cuando se fijó ese precio, se consideró como referencia el precio de exportación del gas natural a Brasil, y que debió servir de referencia para futuras actualizaciones que no se realizaron; por lo que, en la actualidad, el precio del gas natural en el mercado interno se encuentra entre 1,01 y 1,56 dólares por millón de BTU³, dependiendo del tipo de consumidor. Sin embargo, el gas natural producido en el país se exportó a Brasil en 6,38 dólares por millón de BTU, por lo que existe también una subvención vía costo de oportunidad de exportación, como se presentará más adelante.

² <https://www.vozdeamerica.com/a/bolivia-marcha-atras-morales-112796444/93417.html>

³ Si bien los precios del gas natural para el mercado interno están establecidos en dólares por millar de pie cúbico (MPC), a efectos de facilitar su comparación con el precio de exportación, se ha considerado un poder calorífico de 1,040 BTU/MPC. Actualmente, los precios del gas natural para el mercado interno oscilan entre 0,97 y 1,49 \$us/MPC.

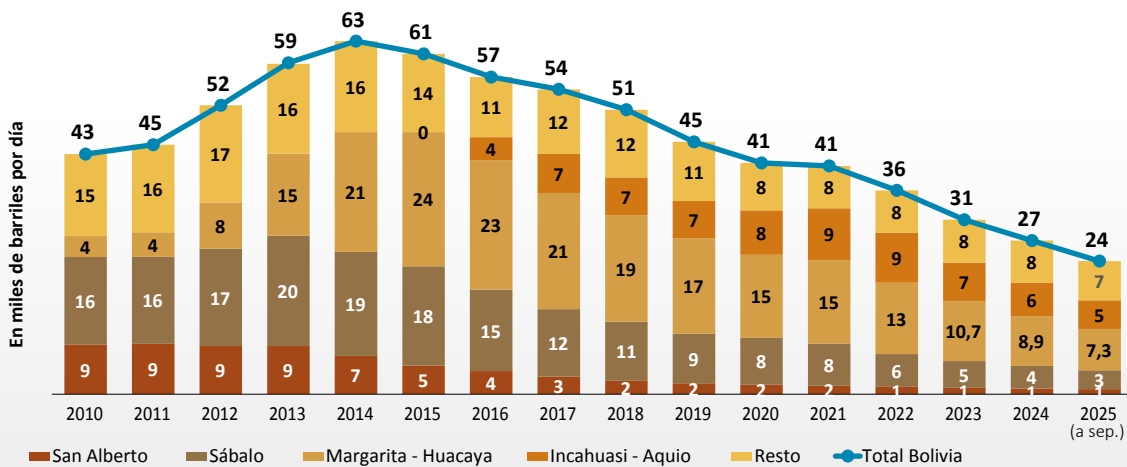
3

EL PROBLEMA

HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

Para el año 2011, luego del fallido intento de eliminar la subvención a la gasolina y diésel, en diciembre del año anterior, debió quedar claro para el Gobierno que la producción de hidrocarburos líquidos en el país debía incrementarse, para lo cual se requería actividad exploratoria que, a su vez implicaba un ajuste en el precio del barril de petróleo en el mercado interno o, al menos, ajustes en el régimen fiscal mediante una nueva ley de hidrocarburos que haga atractiva la inversión de riesgo en la búsqueda de nuevos reservorios. Eso no ocurrió, el Gobierno de entonces privilegió la estabilidad política y la monetización de las reservas hidrocarburíferas aprovechando los precios altos de exportación de gas natural mediante la sobreexplotación de los reservorios que habían sido descubiertos a fines del Siglo XX.

GRÁFICO N° 2
Producción promedio diaria de hidrocarburos líquidos

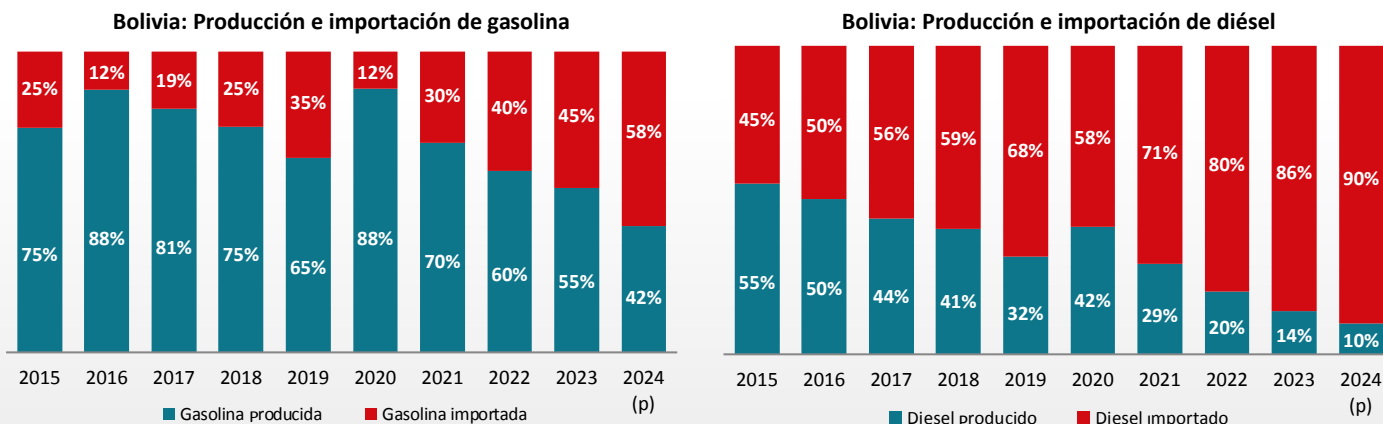


Fuente: YPFB, MHE, GADT, GADSC

Como se observa en el gráfico anterior, entre 2010–2014 se registró un incremento de 46 % de la producción promedio diaria de hidrocarburos líquidos, como resultado de la sobreexplotación de los campos ya descubiertos antes del año 2005, ya que en ese periodo no se registró el ingreso de producción de un nuevo campo. Asimismo, el 70 % de la producción correspondía a condensado, que es el líquido asociado al gas natural, proporción que se fue incrementando con el transcurrir del tiempo a medida que disminuía la proporción de petróleo crudo. Desde el año 2014, en adelante, comenzó una caída en la producción de hidrocarburos líquidos, como resultado de la declinación de los principales campos gasíferos; luego del periodo de sobreexplotación al que fueron sometidos⁴, pero al caer la producción de gas natural también cayó la de condensado y, por tanto, de gasolinas y Gas Licuado de Petróleo (GLP).

La situación descrita es relevante porque no es posible mantener una política de subvención a hidrocarburos en un país en el que la producción nacional está en franca caída. Entre 2014–2025 la producción de hidrocarburos líquidos ha caído en 62 %, lo que ha llevado al país a incrementar la importación de diésel (principal energético consumido en Bolivia) y gasolina (tercer energético más consumido internamente).

GRÁFICO N° 3
Composición del diésel y gasolina producidos e importados



Fuente: MHE: Balance Energético Nacional 2019–2023, Declaraciones del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

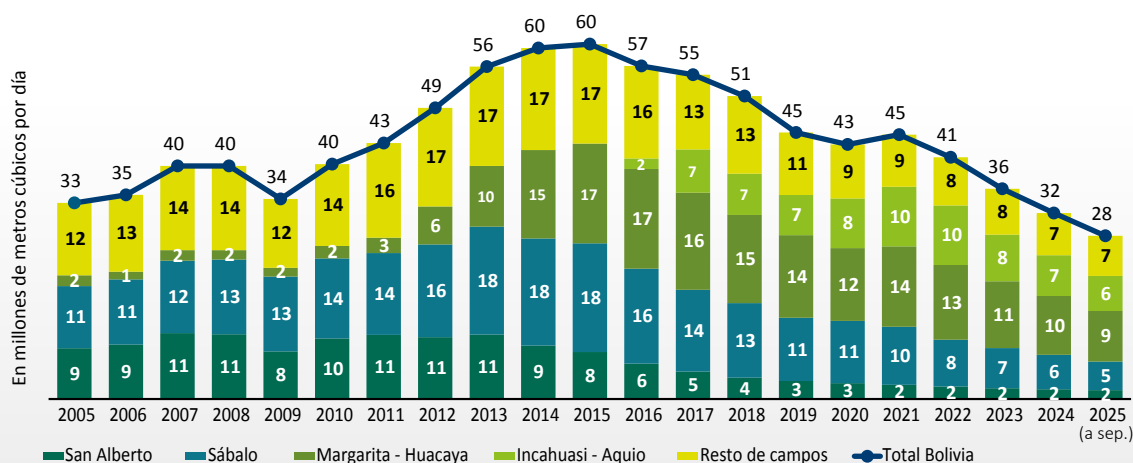
Como se observa en el gráfico anterior, la importación de combustibles fue creciendo desde el año 2016 (porción roja) en tanto que la producción nacional iba cayendo (porción azul); en el caso del diésel la relación en ese año fue de 50 % importado y 50 % nacional, en tanto que para la gasolina era de 12 % importada y 88 % producción nacional. Es decir, para el año 2015, los indicadores, tanto de producción nacional como de importación, mostraban alertas preocupantes; sin embargo, el Gobierno, la oposición y diversos sectores de la población en general se focalizaron en un debate político sobre la tercera reelección presidencial (inconstitucional) que buscaba el entonces presidente Evo Morales, descuidando la alarmante situación energética que en ese momento requería de un ajuste en la política sectorial mediante una nueva ley de hidrocarburos.

⁴ En aplicación del D. S. 28701, y posteriormente del artículo 362 de la Constitución Política del Estado, YPFB ejerce la propiedad de la producción de hidrocarburos en el país. Asimismo, en el marco de los contratos de operación suscritos el año 2006, es quien define los niveles de producción de los campos hidrocarburíferos.

GAS NATURAL

Entre los años 2005 y 2015, el Gobierno, responsable único de la política hidrocarburífera, como establece el artículo 298 de la Constitución, incrementó la producción de gas natural en 82 %, pasando de producir 33 millones de metros cúbicos por día (MMmc/d), en 2005, a 60 MMmc/d en 2015. Este incremento se hizo mediante la sobreexplotación de los principales yacimientos gasíferos descubiertos a finales del Siglo XX y no por nuevos descubrimientos que hubiesen resultado de la actividad exploratoria; por el contrario, en este periodo de tiempo la exploración de nuevos reservorios de gas natural fue reducida.

GRÁFICO N° 4
Producción promedio diaria de gas natural

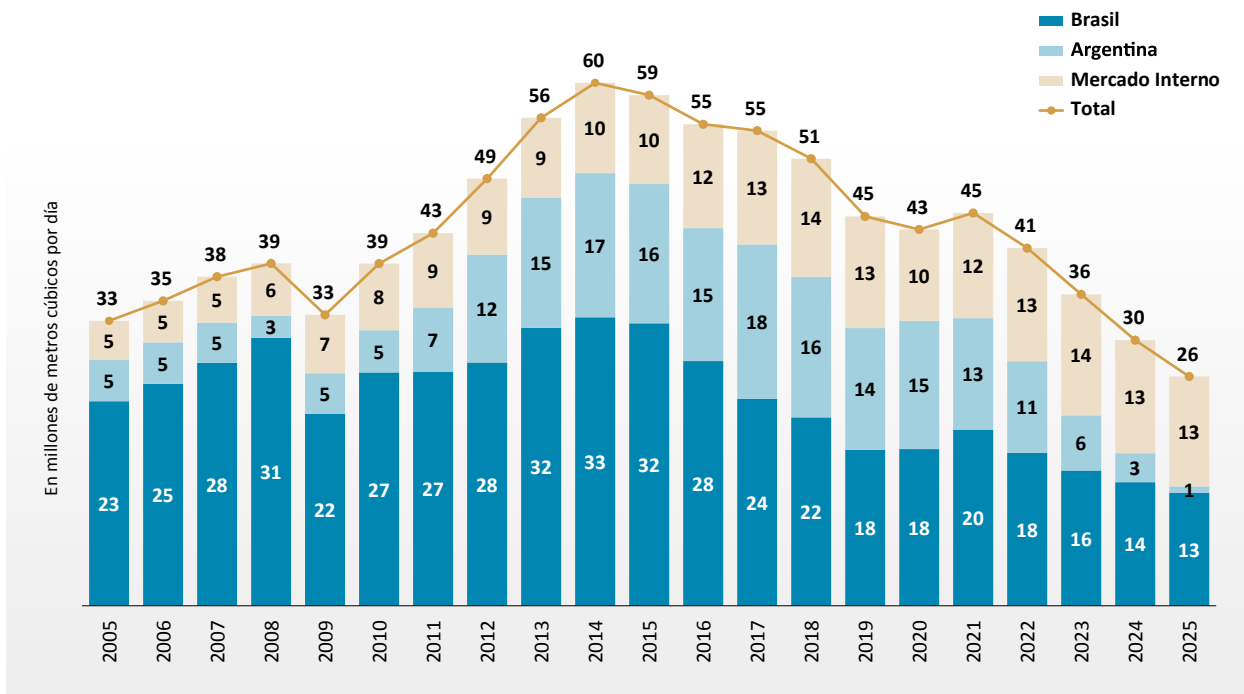


Fuente: YPFB, MHE, GADT, GADSC

Como se observa en el gráfico anterior, resultado de la sobreexplotación de los campos gasíferos, el año 2016 inició con una caída significativa en la producción; el único campo nuevo fue Incahuasi que, si bien incrementó su producción a 10MMmc/d el 2021, no fue suficiente para compensar la caída en los megacampos de San Alberto, Sábalo y Margarita. Es así que, a septiembre de 2025, se registra una caída en la producción de 54 % con relación a lo que el país producía el año 2015. Es importante subrayar que la caída en la producción de gas natural desde 2016 se fue haciendo más pronunciada año tras año, en la medida que declinaban los reservorios que habían sido sobreexplotados desde 2009, particularmente. Esta declinación de los campos se tradujo en una caída también de la producción de condensado, gasolina y, de manera más reciente, también de GLP.

Por otra parte, la caída en la producción de gas natural resultó también en una caída creciente de los volúmenes exportados desde el año 2016, como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 5
Comercialización de gas natural por mercado



Fuente: YPFB, MHE, GADT, GADSC.

La menor producción de gas natural, el pago de multas por incumplimientos en las exportaciones, tanto a Brasil (2018) como a Argentina (2016), junto a la débil actividad exploratoria en Bolivia, encendieron las alarmas en las autoridades argentinas que vieron con preocupación el suministro de este energético a mediano plazo y las implicancias que ello tendría en la provisión de energía eléctrica en el vecino país; por tal razón, el 2018 iniciaron un proyecto para revertir los ductos del norte argentino que servían para distribuir el gas natural que venía de Bolivia y usarlos en sentido contrario para abastecer con gas de Vaca Muerta el noreste de su país. Si bien este proyecto tomó varios años, el año 2024, Argentina decidió terminar por adelantado el contrato de compra y venta de gas natural que tenía con Bolivia hasta el 2026.

El año 2015, el Gobierno inauguró la Planta Separadora de Líquidos (PSL) Gran Chaco, ubicada en Yacuiba, con el propósito de separar los líquidos asociados al gas natural que se exportaba a Argentina; de esta manera, junto a la PSL de Río Grande que tenía similar objetivo con el gas natural que el país exportaba a Brasil, Bolivia había logrado dejar de exportar gas natural rico, abastecer por completo la demanda de GLP en el mercado interno (hasta entonces se importaba una parte de este energético) e incluso contar con excedentes que fueron exportados a Paraguay, Perú, Brasil, Argentina y Uruguay, según información del INE, aunque con contratos absolutamente opacos que nunca fueron transparentados ni hechos públicos.

Ambas plantas tenían sentido en la medida en que se exporte gas natural a Brasil y Argentina; es decir, en tanto ingresaba gas rico a ambas plantas, donde se separaba el propano y el butano que permitían obtener GLP, y salía gas seco que era exportado cumpliendo las condiciones contractuales. Al haber caído la producción de gas natural, lo que implicó el mercado argentino para la exportación de este energético, la

PSL Gran Chaco se quedó sin el insumo básico para poder obtener GLP. Si bien en la actualidad está recibiendo pequeños volúmenes de gas natural de los campos del sur del país, hay que considerar, además, que los mismos están en declinación, lo que ha generado un serio riesgo en la producción de GLP para abastecer al mercado interno desde el año 2026, lo que será creciente en la medida en que continúen declinando los campos gasíferos.

La caída en la producción de hidrocarburos líquidos derivó en la necesidad de importar cada vez más diésel y gasolina, para lo que se requería cada vez más dólares. A su vez, la caída en la producción de gas natural implicó la caída de volúmenes exportados, por lo tanto, menos divisas, contracción de las regalías e Impuesto Directos a los Hidrocarburos (IDH), pero también menos condensado y menos GLP.



4

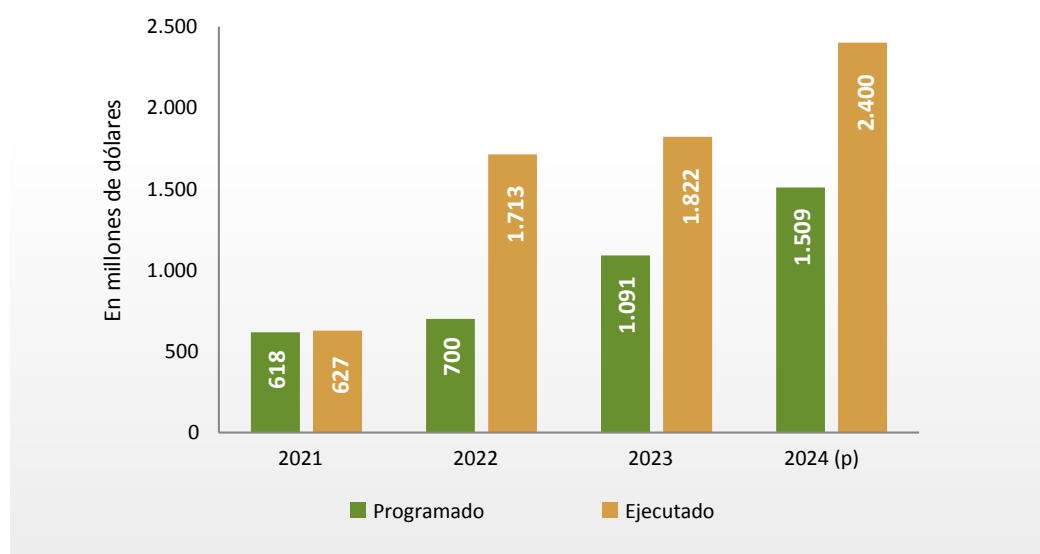
IMPLICANCIAS DE LOS PROBLEMAS

Las implicancias de la política de subvención ciega –aplicada en Bolivia desde hace más de 20 años, ya sea de forma directa como en el diésel y gasolina, o indirecta como es el caso del GLP y gas natural– deben ser analizadas desde tres dimensiones:

4.1 DIMENSIÓN FISCAL

El presupuesto público para el año 2023 consideraba para la subvención a los hidrocarburos un valor de 1.091 millones de dólares, siendo que en la ejecución se informaron cerca de 1.822 millones de dólares, 67 % más de lo presupuestado, cifra que representó 4 % del PIB. Para el año 2024 aún no se cuenta con información oficial; sin embargo, se estima que este valor podría situarse en torno a 2.400 millones de dólares, y para el año 2025 el Gobierno nacional presupuestó cerca de 2.200 millones de dólares, aunque el Ministro de Economía y Finanzas Públicas afirmó que hasta septiembre de este año ya se habría alcanzado 92 % de ejecución de ese monto⁵ (a pesar, además, de los recurrentes problemas de abastecimiento de combustibles). El siguiente gráfico muestra la diferencia entre el presupuesto asignado para la subvención a la gasolina y el diésel, y el monto ejecutado.

GRÁFICO N° 6
Presupuesto programado y ejecutado para la subvención a hidrocarburos

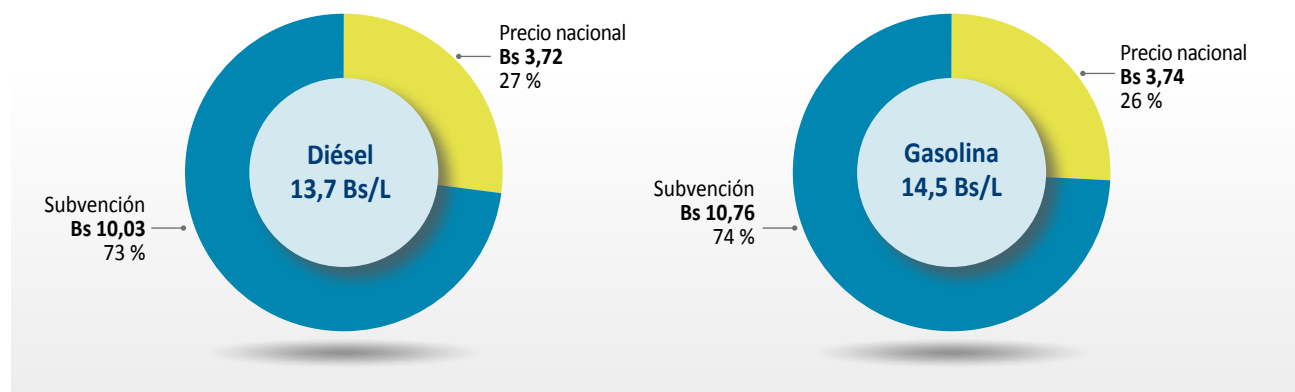


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

5 https://www.vision360.bo/noticias/2025/10/06/32737-la-subvencion-a-los-carburantes-asciende-a-bs-14-mil-millones-un-92_3por_ciento-de-lo-presupuestado-para-2025

Los precios fijados el 2005 para el diésel y la gasolina en el mercado interno se mantuvieron hasta el 2025. En el siguiente gráfico se observa la subvención al precio tanto de diésel como de gasolina; siendo que, a fin de evitar distorsiones, se consideró la mediana del precio regional de 1,06 \$us/L y 1,12 \$us/L, respectivamente (según precio publicado en GlobalPetrolPrices.com) y un tipo de cambio de mercado de 13 Bs/\$us para octubre de 2025. Considerando estos parámetros, el Estado estaría subsidiando el 73 % del precio del diésel y el 74 % del de la gasolina; es decir, el consumidor de ambos energéticos paga menos de una tercera parte del precio real que implica importarlos hasta una estación de servicio.

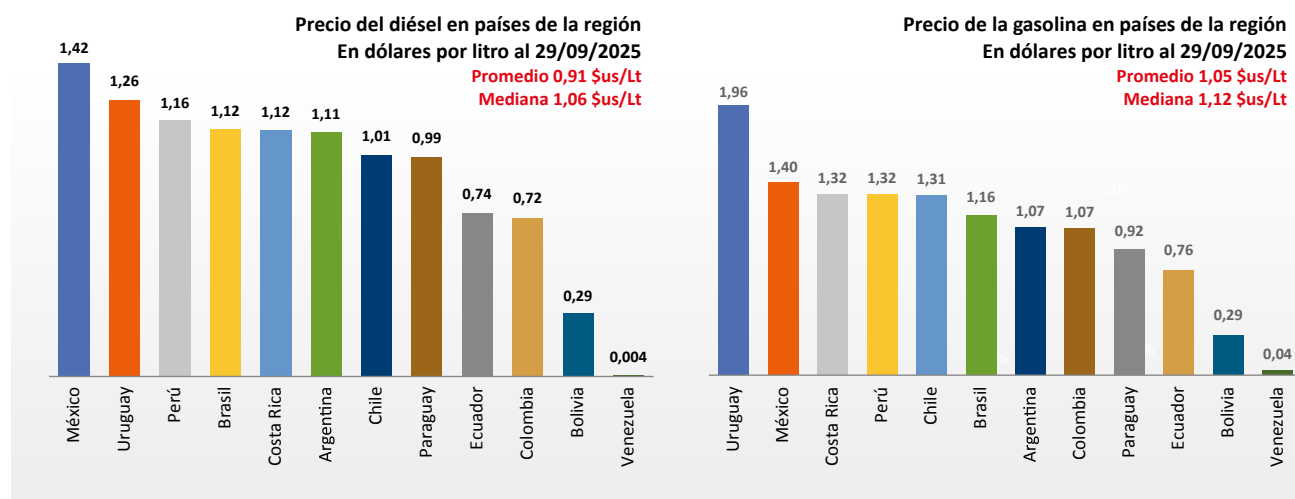
GRÁFICO N° 7
Bolivia: Precio nacional y subvención para el diésel y gasolina – 2025



Fuente: ANH, (GlobalPetrolPrices) precios al 29 de septiembre con tipo de cambio de mercado

Lamentablemente, por si la situación energética no fuera suficientemente crítica en el país, últimamente han surgido voces que sugieren que, si se elimina la corrupción, el precio de la gasolina y el diésel podría ser inclusive menor al subsidiado que estuvo vigente estos últimos 20 años, lo cual no es cierto. Con el objetivo de clarificar este tipo de especulaciones, el siguiente gráfico presenta el precio de ambos combustibles en algunos países vecinos; siendo que la mediana, en ambos casos, supera el dólar por litro.

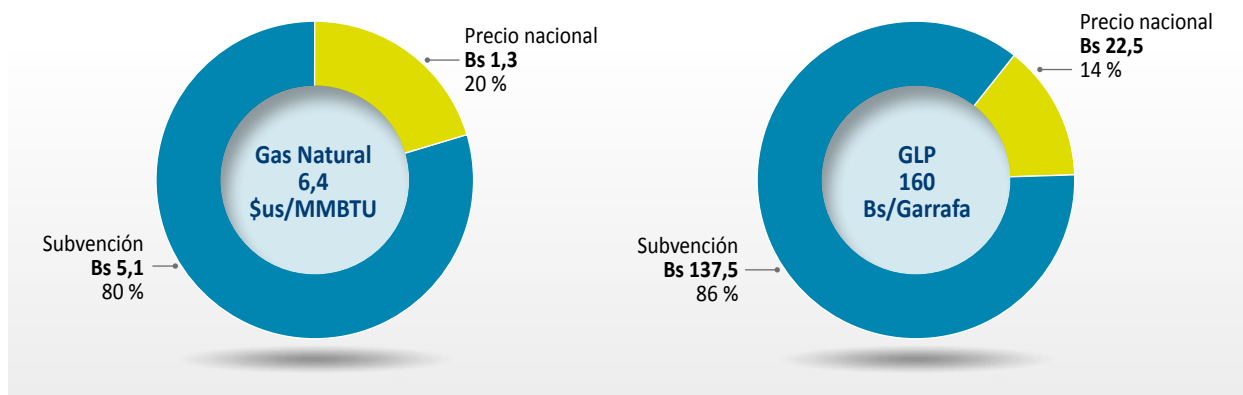
GRÁFICO N° 8
Precio de la gasolina y el diésel puesto en estación de servicio



Fuente: GlobalPetrolPrices.

Si bien en el caso de GLP y gas natural existe una subvención mediante su costo de oportunidad de exportación, es importante advertir el efecto fiscal que esto supone, considerando la diferencia entre el precio internacional y el del mercado interno, como se aprecia en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 9
Bolivia: Precio nacional y costo de oportunidad internacional de gas natural y GLP



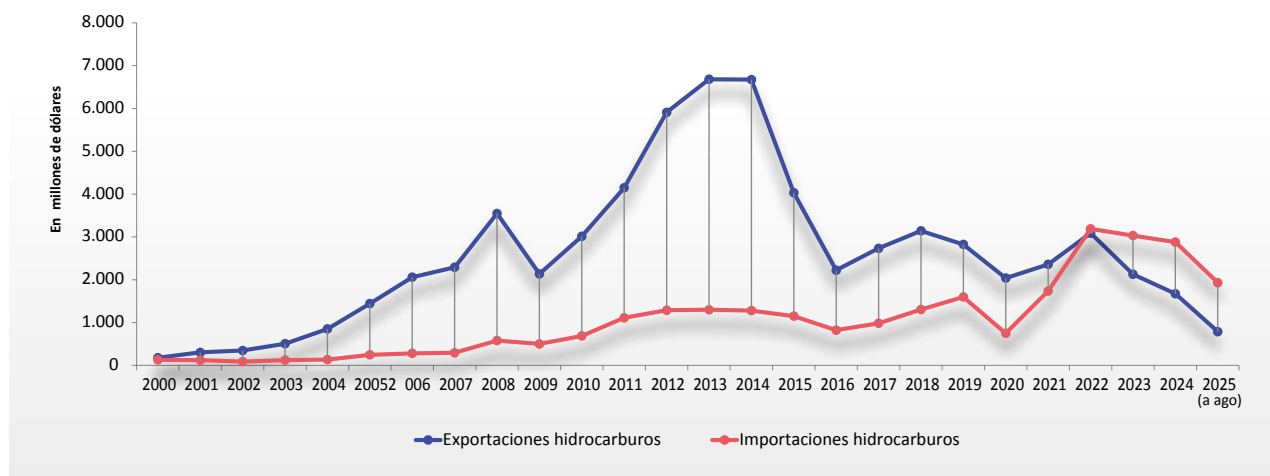
Fuente: MHE, ANH

La comercialización de gas natural y GLP en el mercado interno tiene un importante efecto fiscal en términos de menores ingresos por concepto de regalías e IDH para los diferentes beneficiarios de estos recursos respecto a que si estos energéticos se hubiesen exportado. Sin embargo, dada la caída en la producción de gas natural, los efectos que ello tiene en términos de menor producción de GLP, así como el inminente riesgo que enfrenta Bolivia de tener que importar estos energéticos a corto plazo, es importante advertir con que el efecto fiscal que genera el diferencial de precios de estos dos energéticos en el mercado interno y el internacional puede ser aún peor al momento de importarlos, lo que planteará la interrogante de si el Gobierno implementará una política de subvención directa también para quienes los consumen.

4.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA:

El gas natural ha sido –y continúa siendo, aunque en menor magnitud- el principal producto de exportación del país; por lo tanto, ha permitido obtener importantes ingresos por concepto de divisas (línea azul) que, como se muestra en el siguiente gráfico, fueron muy superiores a los egresos que han implicado las importaciones de hidrocarburos (línea roja) en el periodo 2001–2021; pero el año 2022 se revirtió la tendencia y, por primera vez, los egresos de divisas para importar hidrocarburos superaron los ingresos por exportaciones hasta el año 2025.

GRÁFICO N° 10
Bolivia: Balanza comercial del sector hidrocarburos – exportaciones e importaciones



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Como se aprecia en el gráfico anterior, entre los años 2001 a 2014 hubo un importante incremento en los ingresos por exportación de hidrocarburos, explicado por el incremento en el precio internacional del petróleo (que determina el precio de exportación del gas natural boliviano), así como por la sobreexplotación de los yacimientos que habían sido descubiertos a finales del siglo XX. El año 2015 se registró una caída de un 40 % en las exportaciones de hidrocarburos (-2.642 millones de dólares), producto de un cambio sustancial en ambas variables que, si bien debió ser advertido por el Gobierno de turno, se privilegió nuevamente la agenda política, afectando sustancialmente las Reservas Internacionales Netas, puesto que no hubo una recuperación en la producción de los siguientes años, muy a pesar de que los precios internacionales se recuperaron el año 2022.

La caída en la producción nacional de gas natural, además de implicar menores exportaciones de este energético y la consiguiente contracción de los ingresos de divisas al país, también derivó en la pérdida del mercado argentino debido a la finalización anticipada del contrato por parte del vecino país.

El problema económico se vio agravado con la declinación en la producción de hidrocarburos líquidos desde el año 2015, lo que obliga a que el país importe cada vez mayores volúmenes de gasolina y diésel. El año 2022, el valor de las importaciones de hidrocarburos casi alcanzó a 3.200 millones de dólares; el 2023 y 2024 bordeó los 3.000 millones de dólares, en promedio; por lo que se ha constituido en la principal causante de las salidas de divisas del país. Adicionalmente, estos combustibles –que son importados a precios internacionales– son comercializados en el mercado interno a un precio subsidiado generando el problema fiscal descrito en el punto anterior.

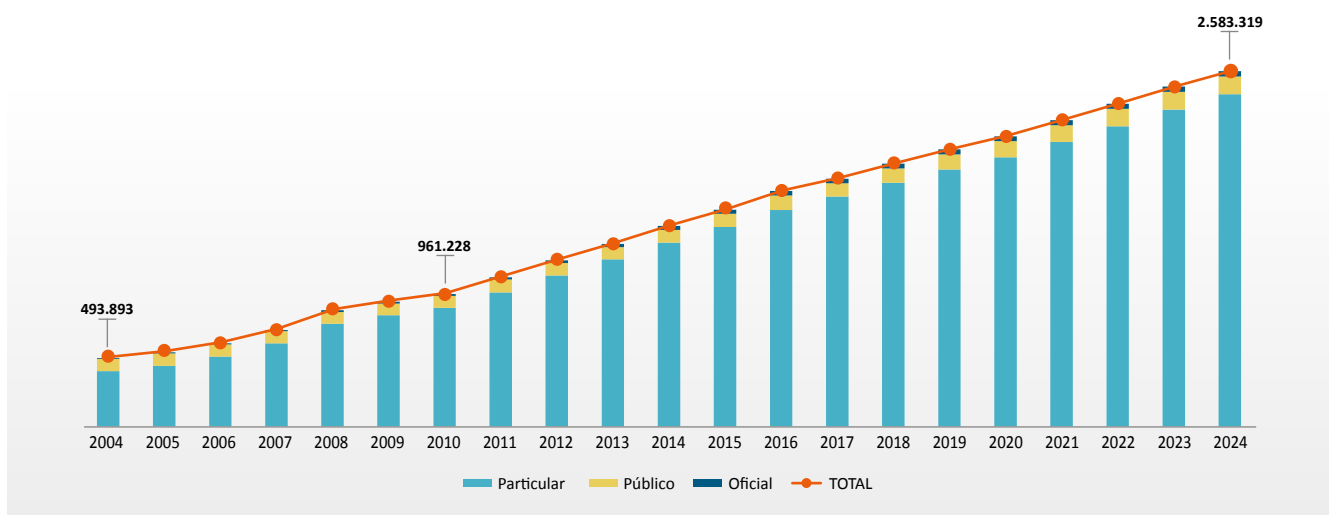
La declinación en la producción de gas natural permite advertir que, desde el año 2026, Bolivia podría requerir importar una parte del GLP que se consume en el mercado interno, alerta que fue anunciada por el Ing. Álvaro Ríos el año 2024⁶. Por otra parte, desde 2028, ocurriría lo mismo con el gas natural, lo que repercutirá de manera aún más negativa en el balance comercial sectorial, acrecentando el déficit.

6 <https://www.noticiasfides.com/economia/especialista-en-hidrocarburos-alerta-que-en-2025-bolivia-empezara-a-importar-glp>

4.3 DIMENSIÓN ENERGÉTICA

Adicionalmente a los aspectos económicos que son ampliamente debatidos en la agenda pública nacional, otro efecto que ha generado la subvención a la gasolina y el diésel es más bien energético, debido a que han incentivado su consumo y profundizado la dependencia de estos combustibles de origen fósil. La política de subvención implementada en el país puede ser catalogada como “ciega”, porque no distingue entre quienes la necesitan y quienes no. Esa es una de las principales razones que explica el crecimiento del parque automotor que, como se observa en el siguiente gráfico, se caracteriza por ser mayoritariamente de tipo particular, o al menos así se encuentran registrados en la base de datos que ofrece el Instituto Nacional de Estadística.

GRÁFICO N° 11
Bolivia: Parque automotor según tipo de servicio (en número de vehículos)

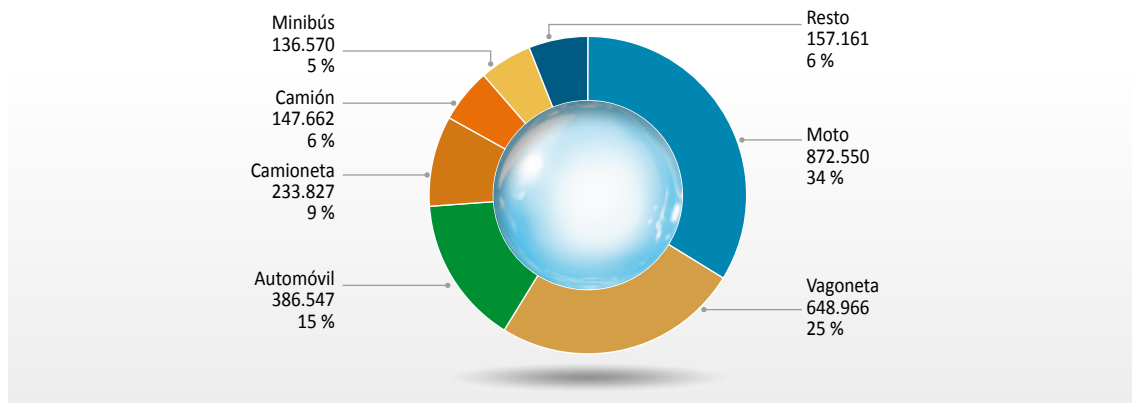


Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuando se implementó la política de subvención vigente, el parque automotor legal alcanzaba a 494 mil vehículos; para el año 2010, cuando el Gobierno de entonces intentó retirar esta política, el parque automotor se había casi duplicado; y para el año 2024 se habría multiplicado por cinco, alcanzando a 2.583.319 vehículos legales registrados, según el INE (Instituto Nacional de Estadística, 2025). De ese total, los principales vehículos en el parque automotor nacional son motos (32 %), seguido por vagonetas (25 %) y automóviles (16 %); todos estos vehículos son mayoritariamente particulares y son reflejo de un transporte automotor atomizado y promovido por la subvención a los hidrocarburos.



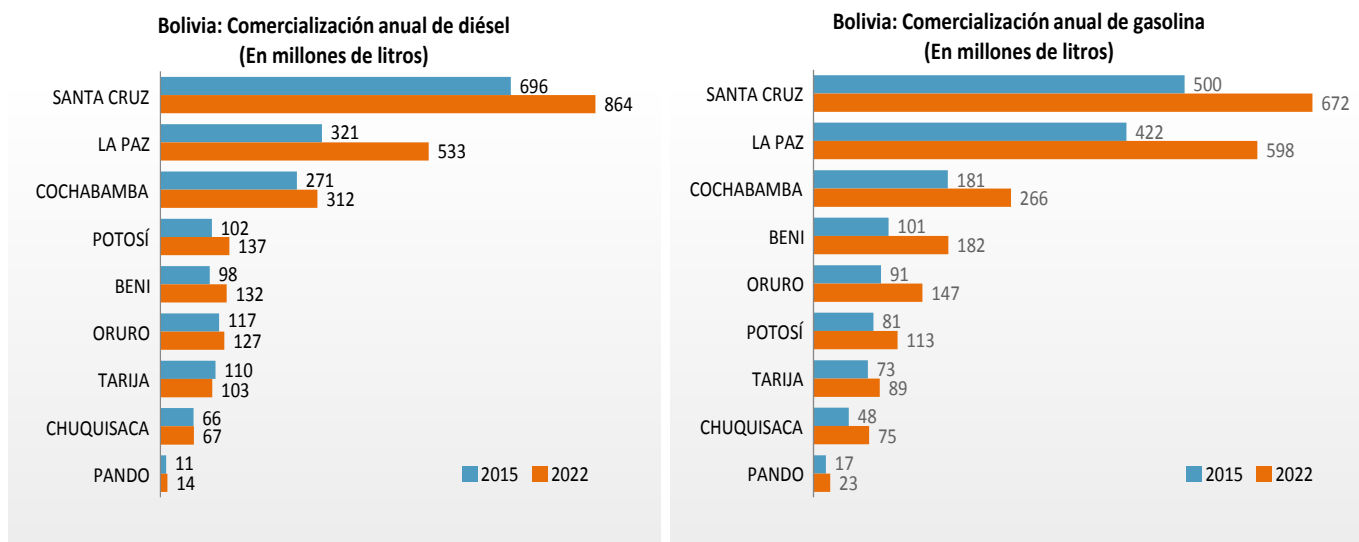
GRÁFICO N° 12
Bolivia: Participación en el parque automotor por clase de vehículo - 2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Por otra parte, considerando el consumo de diésel y gasolina natural que ha publicado YPFB, solo hasta el año 2022, en el siguiente gráfico se observa que los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba concentran 75 % del consumo nacional de diésel y 71 % de gasolina natural. Asimismo, entre 2015 (barra azul) y 2022 (barra naranja) fue en el departamento de La Paz, donde se registra un mayor incremento absoluto en el consumo de ambos combustibles, siendo que el caso del diésel, esto puede explicarse por la concentración de cooperativas mineras en ese departamento.

GRÁFICO N° 13
Bolivia: Comercialización de combustibles por departamento 2015–2022



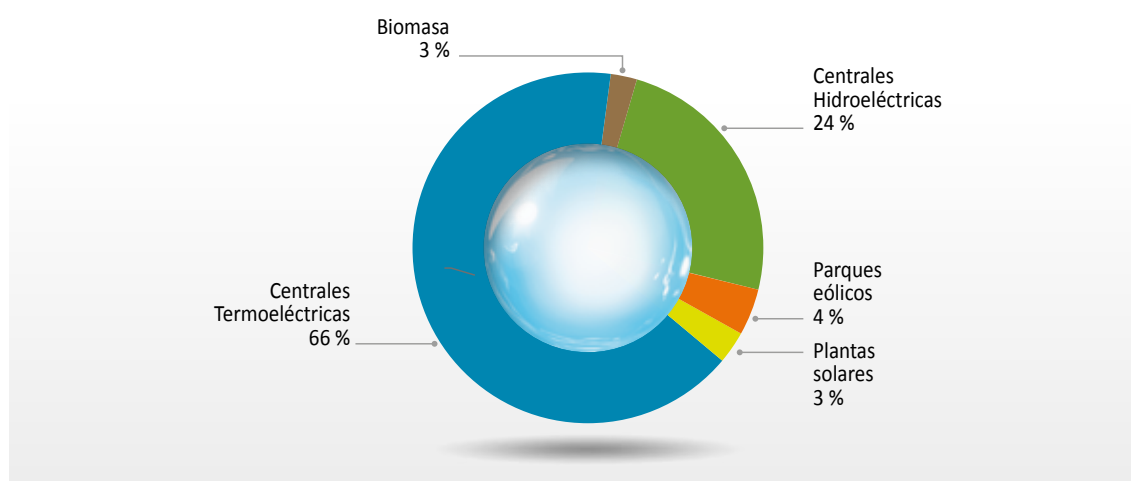
Fuente: YPFB

Lamentablemente, YPFB no ha actualizado la información de comercialización de diésel y gasolina por departamento más allá de 2022; sin embargo, realizando una proyección, se estima un crecimiento anual promedio de 4 %, lo que significa que en Bolivia se consumen 7,1 millones de litros diarios de diésel y 6,8 millones de litros diarios de gasolina.

Con relación al gas natural, los principales campos se encuentran en etapa de declinación hace 8 años (San Alberto, Sábalo y Margarita–Huacaya), el único campo nuevo de magnitud que fue descubierto desde que está vigente la Ley de Hidrocarburos N° 3058 es Incahuasi–Aquio, que empezó a declinar también desde hace 2 años. Los campos descubiertos en Bolivia en estos últimos años, si bien aportan producción nueva, resultan muy pequeños para alcanzar los 60 MMmc/d que se llegó a producir el año 2015; tal es el caso de Churumas (0,5 MMmc/d), lo que no ha servido para detener la caída en la producción nacional.

Bolivia tiene una alta dependencia del gas natural para la generación eléctrica. Como se aprecia en el siguiente gráfico, se observa que, para el año 2024, el 66 % provino de termoeléctricas que funcionan con gas natural; aunque en horas de alta demanda su aporte sobrepasa el 70 %. Esta situación resulta preocupante dado el declive en la producción nacional de gas natural que se mostró en el gráfico N° 4; por lo que resulta importante que el país pueda avanzar en políticas orientadas a equilibrar su matriz eléctrica.

GRÁFICO N° 14
Bolivia: Generación eléctrica por tipo de fuente – gestión 2024

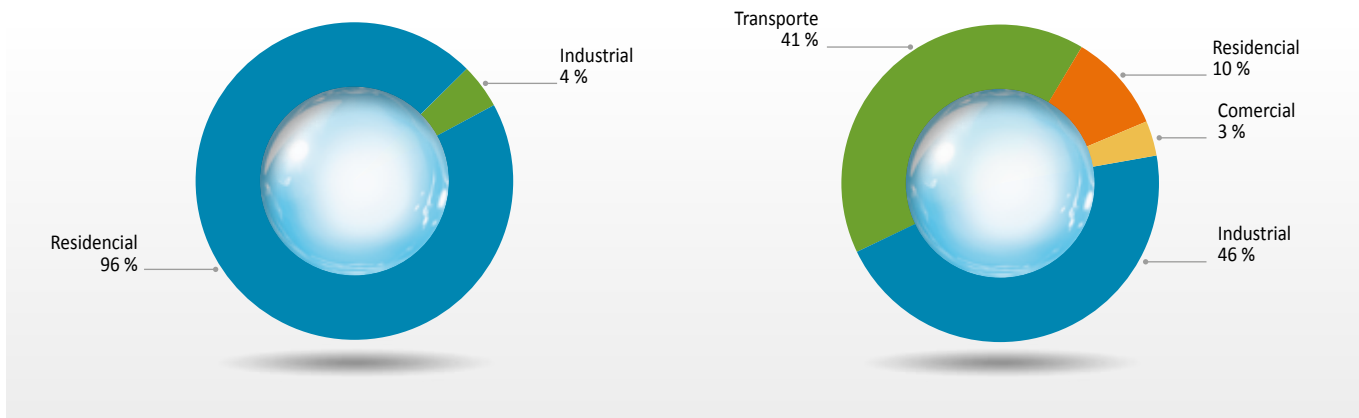


Fuente: Comité Nacional de Despacho de Carga

Por otra parte, considerando que tanto el GLP como el gas natural presentan indicadores preocupantes respecto a la posibilidad de cubrir la demanda interna con producción nacional, es importante tomar en cuenta que 95 % del GLP es consumido por el sector residencial, mayormente familias de estratos bajos y medios, por lo que son vulnerables a problemas de abastecimiento o por las dificultades que su importación puede suponer para el país.

En el caso del gas natural, el principal consumidor final es el sector industrial, seguido por el transporte (resultado del programa de Gas Natural Vehicular), por lo que, a fin de garantizar el suministro, el Gobierno podría verse ante la necesidad de importar una parte de este energético que se requiere en el mercado interno a partir del año 2028.

GRÁFICO N° 15
Bolivia: Consumo de GLP y Gas Natural por sector – gestión 2023



Fuente: MHE, Balance Energético Nacional 2019 – 2023



La subvención a los hidrocarburos bajo un criterio ciego no puede seguir; es decir, beneficiar con esta ayuda estatal a toda la población, sin considerar si requieren o no de la misma; presuponiendo, además, que todos la requieren en la misma proporción, no es viable desde las perspectivas energética, económica y fiscal. La subvención debe ser comprendida como una ayuda temporal que otorga el Estado a un grupo poblacional que no puede acceder a un determinado bien o servicio.

SUBVENCIÓN A LA GASOLINA Y DIÉSEL

En el caso de la subvención a la gasolina y al diésel, cualquier modificación debe ir necesariamente acompañada de la liberación de la importación para actores privados. Desde la perspectiva de Fundación Jubileo, pueden existir al menos cinco alternativas para ajustar esta política que, en algunos casos, podrían ser combinadas.



01 ELIMINACIÓN TOTAL

Desde una perspectiva totalmente económica y energética, la primera alternativa es la eliminación total y de una sola vez de la subvención a la gasolina y al diésel; aunque el precio podría ser aminorado mediante la exención de algunos impuestos. Si bien esto puede solucionar el problema del déficit fiscal, tendría un alto impacto en los precios de bienes y servicios, con alto riesgo de inflación y de inestabilidad política y social.

02 REFOCALIZAR

La segunda alternativa es mantener la subvención actual para sostener el precio de 3,72 Bs/L para el diésel y 3,74 Bs/L para la gasolina que, en ambos casos, sea consumida por el servicio de transporte público. Para el resto de los consumidores, se liberaría el precio de ambos combustibles. En este punto debe quedar claramente escrito: i) el plazo por el cual se mantendrá esta subvención, ii) los criterios de selección a los beneficiarios, iii) mecanismos de control y iv) fuente de financiamiento. Asimismo, para aplicarse, deberían emplearse mecanismos como el B-SISA para identificar a los vehículos registrados como transporte público. Sin duda, el principal riesgo asociado a esta alternativa es el mecanismo de control y su efectividad.

03 SUBVENCIÓN A LA DEMANDA

La tercera alternativa consiste en la entrega de una subvención mediante vales (*vouchers*) que pueden ser bancarizados, tanto a los consumidores del transporte público como a población que pueda ser considerada vulnerable, para que sean los consumidores quienes decidan cuándo y en qué proporción utilizan esta ayuda del Estado. Al igual que la anterior alternativa, debe quedar claramente escrito: i) el plazo por el cual se mantendrá esta subvención, ii) los criterios de selección a los beneficiarios (consumo de electricidad, tipo de actividad del vehículo, etc), iii) mecanismos de control y iv) fuente de financiamiento. En este caso, los puntos críticos son a) evitar mercados negros, b) mecanismos de control y fiscalización.

04 PRECIOS DIFERENCIADOS

La cuarta alternativa es mantener la subvención actual para sostener el precio de 3,72 Bs/L para el diésel y 3,74 Bs/L para la gasolina que, en ambos casos, sea consumida por los vehículos de transporte público y, para el resto de los consumidores privados, establecer precios diferenciados y combustibles con calidad diferenciada. En esta alternativa, al igual que en las dos anteriores, deberá quedar claramente escrito: i) el plazo por el cual se mantendrá esta subvención, ii) los criterios de selección a los beneficiarios utilizando el B-SISA de acuerdo con los siguientes criterios a) marca del vehículo, b) año del vehículo, c) cilindrada del motor, d) actividad del vehículo (transporte, escolar, público, etc), iii) mecanismos de control y iv) fuente de financiamiento. Al igual que en las opciones anteriores, el principal desafío para el Gobierno será el control y efectividad de la política.

05 TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO

Esta quinta alternativa consiste en subsidiar solamente al transporte público masivo, idealmente municipal. Para ello, el Gobierno central podría asignar una porción del presupuesto que antes era asignado a la subvención (el resto sería un ahorro para el Estado) para que sirva de cofinanciamiento a préstamos que los gobiernos municipales podrían acceder mediante organismos multilaterales, a fin de implementar servicios de transporte público masivo, preferentemente eléctrico, donde las condiciones geográficas y logísticas lo permitan.

SUBVENCIÓN AL GLP Y GAS NATURAL

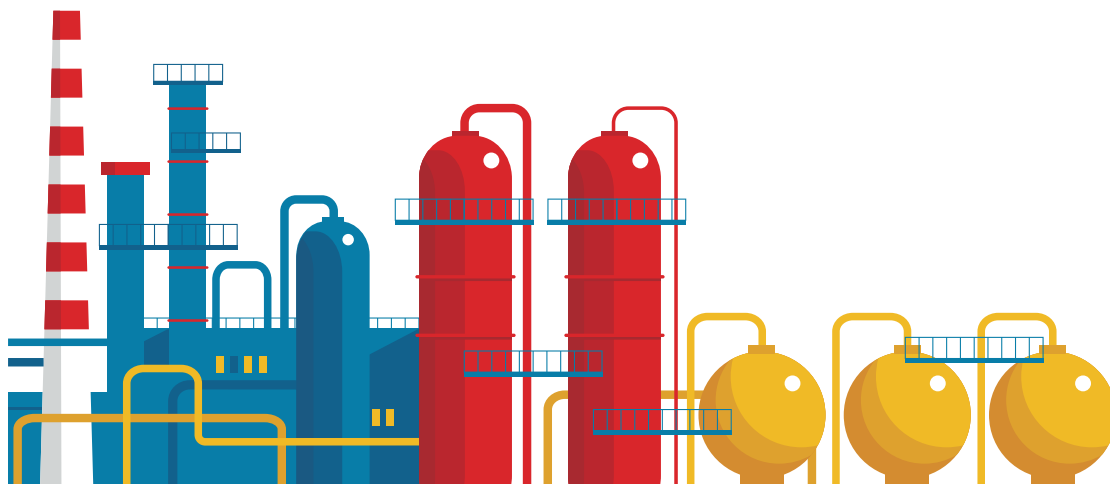
En el caso del GLP, se recomienda un análisis detallado que permita identificar las razones que explican por qué un importante grupo de consumidores no ha migrado aún al gas natural domiciliario.

Si bien este energético es consumido principalmente por el sector residencial, es importante un retiro parcial de la subvención que el Estado otorga vía costo de oportunidad, es decir que gradualmente se deberá ir incrementando este precio, de forma anunciada, en al menos 10 % anual, hasta igualar su precio de importación; siendo la porción restante todavía cubierta por el Estado, aunque retirada gradualmente a medida que se incremente el precio, con el fin de que este grupo de la población tenga un estímulo para migrar al gas natural como combustible principal.

En el caso del gas natural, el precio para la industria y las termoeléctricas deberá ser determinado a partir de su costo de oportunidad de exportación y/o importación, siendo ajustado de manera trimestral.

Para el gas domiciliario y gas natural vehicular, el precio deberá ser incrementado de manera gradual, al menos 10 % cada año. Un aspecto de posible debate que surge en torno a esta alternativa se relaciona con hasta qué nivel puede incrementarse el precio, ante lo cual surgen tres posibles respuestas:

- a) Hasta igualar su costo de oportunidad de exportación. Esta alternativa tiene como objetivo hacer atractivo el mercado interno a la inversión en exploración y explotación que, sin embargo, solo puede ser aplicada mientras el país exporte este energético.
- b) Hasta igualar su costo de explotación, incluida una utilidad razonable. Esta opción se orientaría a precautelar el acceso de la población a un energético como el gas natural, siempre que éste sea producido en el país.
- c) Hasta igualar el 50 % del costo de importación. Posiblemente esta alternativa resulte un punto intermedio entre promover la eficiencia energética y la autogeneración por parte del consumidor final, sin afectar en extremo su economía familiar, y a la vez promover el interés en la inversión para exploración y explotación de gas natural por parte de empresas privadas que vean una oportunidad en el mercado interno.



6

APUNTES FINALES

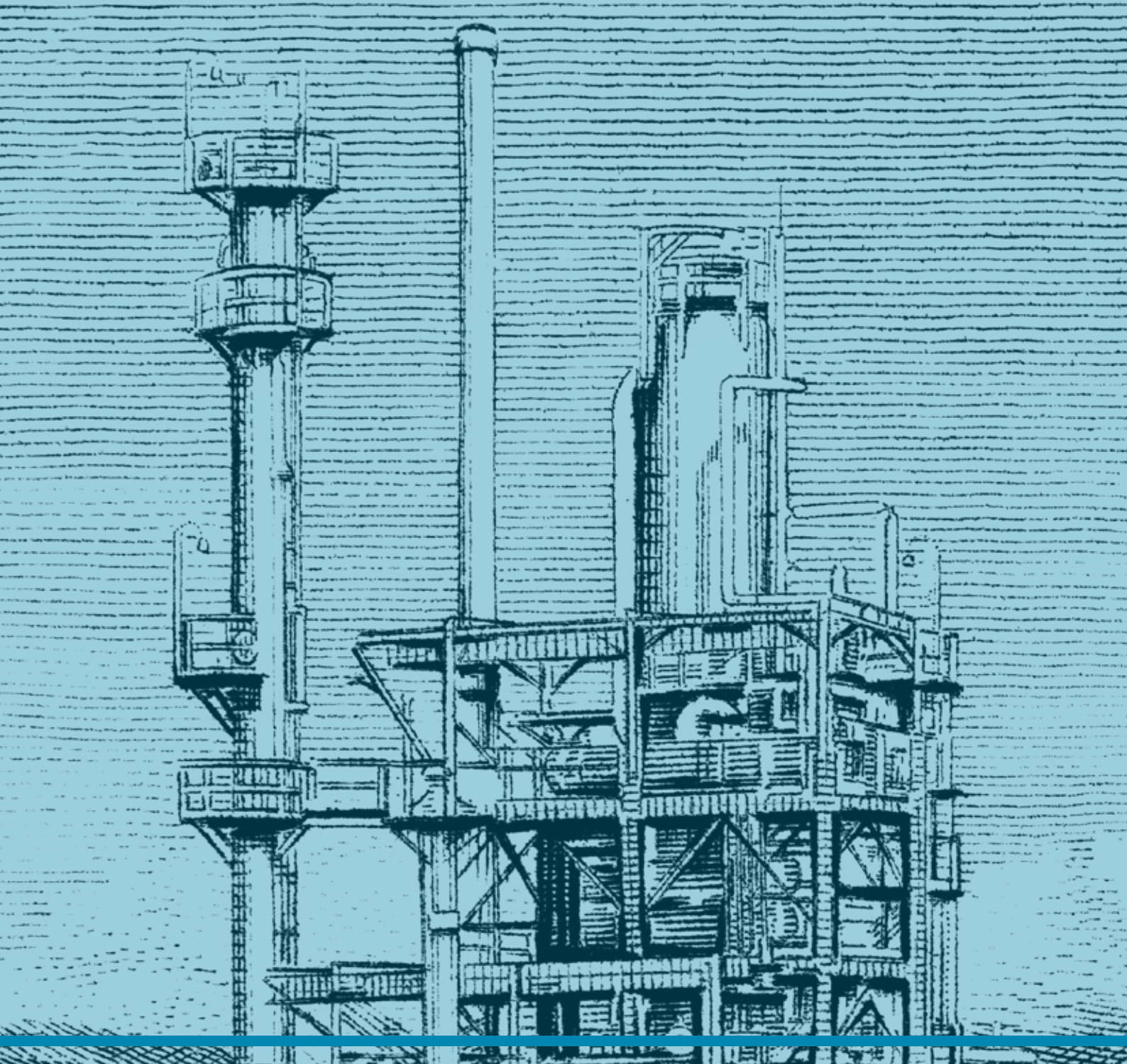
- 1 La política hidrocarburífera en Bolivia es resultado de una construcción social, iniciada con protestas de diferentes organizaciones sociales sobre los postulados de: i) privilegiar el uso del gas natural para los bolivianos; ii) rechazo a la exportación por un puerto chileno; iii) mayor renta hidrocarburífera para el Estado y iv) la refundación de la empresa petrolera nacional. Por ello, cualquier cambio que se pretenda realizar en la política sectorial debe considerar, necesariamente, procesos de información amplios orientados a sensibilizar a la población sobre la problemática energética y promover un debate con los múltiples actores involucrados, especialmente en lo referido a la renta hidrocarburífera. Realizar cambios de manera vertical, pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los mismos a mediano y largo plazo.
- 2 La actual subvención a la gasolina, diésel y GLP empezó en agosto de 2004, con el D. S. 27691, que fijó el precio del barril de petróleo para el mercado interno en 27,11 \$us/Bbl, y el D. S. 27992, de enero de 2005, que eliminó la posibilidad de ajustar los precios de la gasolina, diésel y GLP por tipo de cambio y variaciones en los precios internacionales. Desde entonces, la gasolina en el país cuesta 3,74 Bs/L, el diésel 3,72 Bs/L y el GLP Bs 22,5 la garrafa de 10 kilos, siendo que en los dos primeros casos el consumidor final paga apenas 30 % del precio real de importación de estos energéticos y el Estado subsidia el 70 % restante.
- 3 La política de subvención a los hidrocarburos que se aplica en Bolivia es ciega, debido a que no distingue quién necesita esta ayuda del Estado y quién no. Adicionalmente, no establece un plazo para la población que recibe este apoyo otorgado desde hace 20 años, lo cual hace que las personas creen que podía ser eterno y estén renuentes a un ajuste, a pesar de que la subvención a la gasolina y el diésel demandan un presupuesto superior a 2.000 millones de dólares por año, e implica una salida de divisas de 3.000 millones de dólares anuales de la economía boliviana para importar ambos energéticos.

- 4 La crisis de gasolina y diésel que enfrenta el país desde el año 2023, con problemas de abastecimiento cada vez más frecuentes y más prolongados, es resultado de la caída en la producción de hidrocarburos líquidos que empezó el año 2015, debido a que el país ya no produce todo el petróleo y el condensado que demanda el mercado interno. La solución estructural pasa por reactivar la inversión en exploración eliminando el D. S. 27691, ajustando la política de subvención a los combustibles y cambiando el régimen fiscal de regalías e IDH que desincentivan la inversión en exploración.
- 5 La política de subsidio a los hidrocarburos en Bolivia, por sus características, se ha convertido en un incentivo al consumo de combustibles como la gasolina y el diésel, multiplicando por cinco el parque automotor en ese periodo de tiempo, y ha promovido la ineficiencia energética, lo que, como resultado de la caída en la producción nacional de hidrocarburos, ha derivado en una creciente necesidad de divisas para importar estos energéticos.
- 6 El parque automotor en Bolivia es atomizado, solo la ciudad de La Paz cuenta parcialmente con transporte público masivo, siendo una tarea pendiente y urgente para el resto del país, con especial énfasis en Santa Cruz y Cochabamba, debido a la concentración del parque automotor y, por tanto, del consumo de combustibles.
- 7 La caída en la producción de gas natural implicó una caída en las exportaciones, habiendo llegado a perder por completo el mercado argentino, así como la participación del gas natural en el mercado brasilero, debido a que los volúmenes exportados han ido reduciendo cada año hasta exportar, actualmente, 60 % menos que hace 10 años.
- 8 Las menores exportaciones de gas natural provocaron una caída en los ingresos de divisas para el país desde el año 2015 (-40 %) afectando las Reservas Internacionales Netas, pero también ha resultado en una disminución considerable de los ingresos por regalías e IDH.
- 9 Adicionalmente, la declinación de los campos gasíferos implica menor producción de GLP y la posible necesidad de tener que importar este energético desde 2026, así como gas natural propiamente dicho desde el 2028. Esto plantea las siguientes interrogantes: ¿se van a subsidiar, de forma directa, también estos energéticos? ¿Cómo se financiaría esa subvención? ¿Cómo va a importar GLP Bolivia? ¿De dónde se importaría gas natural y a qué precio?
- 10 Queda claro que la subvención a los hidrocarburos es insostenible, tanto desde una perspectiva fiscal como también económica y energética. En el caso de la gasolina y el diésel, el presente documento propone 5 alternativas para un inminente ajuste: i) eliminación total, ii) refocalización en el transporte público, iii) subvención directa a la demanda del transporte público y precio real para privados, iv) precios diferenciados para vehículos privados y v) subvención para el transporte público masivo. Será el nuevo Gobierno quien, entre estas u otras opciones complementarias que puedan surgir en el debate público, elija la mejor opción para cambiar esta política.

- 11** Existen dos condiciones previas al ajuste en la política de subvención a hidrocarburos. La primera es reducir el déficit fiscal, ello para tener un control adicional sobre la inflación que se irá a generar cuando se modifiquen los precios; la segunda es contar con suficientes divisas para asegurar la provisión de combustible importado.
- 12** Resulta fundamental que, en caso de refocalizar la subvención a los hidrocarburos, bajo cualquier alternativa propuesta, el Gobierno deje escrito en la ley de hidrocarburos la obligatoriedad de establecer claramente: a) plazo para la vigencia de la subvención, b) población a la que está dirigida y c) fuente de financiamiento.
- 13** Debe quedar claro para la población que, si no se ajusta la política de subvención, los problemas de abastecimiento de combustibles se van a prolongar y complicar aún más en el tiempo.
- 14** El ajuste a la política de subvención a los hidrocarburos, luego de 20 años de vigencia, no debe solo limitarse a un ajuste de precios, sino que debe ser una oportunidad para reestructurar el servicio de transporte público, implementando un servicio masivo y más eficiente, así como en un cambio en el uso de estos estos energéticos, bajo principios de eficiencia y responsabilidad.
- 15** Asimismo, resulta vital para el país que los actores políticos, en particular las autoridades de Gobierno, se sinceren con la población, presenten datos reales y completos de la crítica situación energética y económica que vive el país, expliquen de la manera más clara y masiva posible las reformas que proponen realizar a la política de subvención y presenten políticas sociales de contención que serán implementadas para favorecer a los grupos más vulnerables que, al igual que los demás, se verá afectada, pero en una mayor magnitud.
- 16** Es importante recordar que la insostenibilidad de la subvención a los hidrocarburos ya era evidente el año 2010, sin que desde entonces se desarrollen propuestas por parte de los distintos actores políticos y sociales. Hoy la situación es mucho más delicada que hace 15 años, por lo que, en la búsqueda de soluciones, debe primar el interés nacional por encima de los intereses sectoriales o corporativos que podrían profundizar la crisis.

- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (Enero de 2005). *DECRETO SUPREMO N° 27992*. Obtenido de http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis_gob/25546
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (26 de diciembre de 2010). *DECRETO SUPREMO N° 748*. Obtenido de http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis_gob/138884
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2004). *Decreto Supremo N° 27691*. La Paz.
- GlobalPetrolPrices. (Mayo de 2025). <https://www.globalpetrolprices.com/>. Obtenido de <https://www.globalpetrolprices.com/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2025). Obtenido de www.ine.gob.bo
- Medinaceli Monrroy, M. S. (2017). Reseña histórica del sector hidrocarburos en Bolivia (1916–2016). En U. s. 2015, *Konrad Adenauer Stiftung* (págs. 91-166). La Paz: Plural editores.
- Medinaceli Monrroy, M., & Velázquez Bilbao La Vieja, M. (18 de abril de 2023). *Mauricio Medinaceli*. Obtenido de Precios y subsidios a los hidrocarburos en Bolivia: <https://www.mmedinaceli.com/download/precios-y-subsidios-a-los-hidrocarburos-en-bolivia-1986-2025/>





@JubileoBolivia



Fundación Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo



Fundación Jubileo



591 72025776

www.jubileobolivia.org.bo

