

13 de febrero de 2019

## Los dividendos del gas

N° 415

Los subsidios de precios fueron concebidos como un mecanismo de distribución de los dividendos del gas. Pero resultó ser un mecanismo desigual e injusto, que distorsiona severamente el funcionamiento de la economía.

**Los recursos naturales son de todos**

La idea de nación en Bolivia conlleva la convicción de que los recursos naturales pertenecen al conjunto de sus habitantes. Puede no haber comunidad de lengua o cultural, o que las raíces del pasado se extiendan tan ampliamente que no sean capaces de dar una imagen compartida. Pero somos una unidad política llamada Bolivia y sabemos que lo que dio la naturaleza debe beneficiar a todos.

Por supuesto, no es el único factor que hace a la idea de nación y tal vez no sea el más importante. Pero es parte fundamental, como lo demuestra la intensidad con que el tema se plantea en la vida política. Grandes movilizaciones, proyectos políticos, tensiones de carácter internacional contienen esta idea: la riqueza natural es de todos. Esta convicción alentó tanto a estatistas como a privatistas.

En el reciente periodo de bonanza exportadora, dinamizado por la explotación y exportación de los hidrocarburos, y en especial del gas natural, se ha vivido con mucha fuerza esta idea, pero también se lo ha hecho combinando los mecanismos planteados tanto por el estatismo como por el privatismo (por darle un nombre).

En síntesis, la explotación del gas natural ha generado dividendos que fueron distribuidos a la población. La cuestión es: ¿de qué magnitud? ¿Cómo fueron distribuidos?

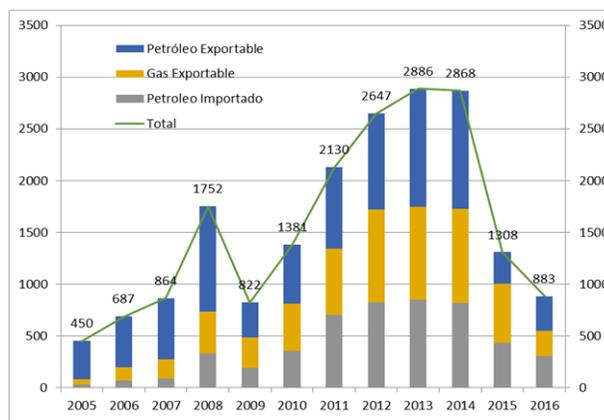
Un reciente estudio del economista Roberto Laserna, responde a estas preguntas. El trabajo fue publicado por el prestigioso Center for Global Development con sede en Washington DC y por CERES en Cochabamba.

El estudio se concentra en los subsidios a los precios de la energía como el mecanismo fundamental de distribución de los dividendos de hidrocarburos, y estima que ellos alcanzaron la suma de 18 mil 684 millones de dólares en los 12 años estudiados (2005 a 2016). Esto representó para cada hogar boliviano un monto aproximado a los 517 dólares cada uno de esos 12 años, o sea, un equivalente a 6 mil dólares por hogar.

El método que empleó el autor fue el de diferencias de precios. Esto incluye los subsidios que fueron efectivos, porque representaron erogaciones no recuperadas al venderse internamente el producto a precios más bajos que los que se pagaron en el exterior, pero también los subsidios implícitos, porque se vendió el producto en Bolivia a precios inferiores a los que se hubieran logrado de venderse en el mercado exterior.

Si el primer tipo el subsidio representa un gasto efectivo de dinero, el segundo representa un sacrificio de ingresos, ya sea para la empresa o para el gobierno.

La magnitud anual de los subsidios fue, por supuesto, variable, porque en este periodo los precios variaron ostensiblemente y también variaron las cantidades de hidrocarburos que se produjeron, exportaron e importaron. Estas variaciones se reflejan en el gráfico siguiente que resume los subsidios al gas y líquidos en el periodo.



A pesar de la dimensión de estas cifras, la política de distribución de dividendos por medio de subsidios a los precios no parece haber sido deliberada.

Los subsidios al consumo interno de hidrocarburos fueron establecidos durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada, con la intención de ofrecer energía barata a los consumidores a fin de alentar el cambio de la matriz de consumo en el hogar hacia el gas natural, y de estimular el desarrollo industrial con energía barata. En ese momento se determinó que los precios en el mercado interno serían la mitad de los precios de exportación, variando con ellos. Luego, durante el gobierno de Bánzer, se optó por fijar los precios internos de manera que no se ajusten a los del mercado externo. Esta política se mantuvo y estuvo vigente durante los 12 años estudiados. Esto hizo que en algún momento (como el 2008) los precios internos llegaran a ser la cuarta parte de los precios externos.

**Subsidios como dividendos: ¿a quién benefician?**

Esta manera de distribuir dividendos a los bolivianos, sustentada como se dijo en la idea de que los recursos naturales pertenecen a todos y por tanto deben beneficiar a todos, lo hace de una manera extremadamente desigual.

Los mayores consumidores de energía, que son también los que tienen ingresos más altos, reciben los mayores beneficios, en tanto que los consumidores más pobres y más necesitados, reciben beneficios muy bajos.

En su estudio, Laserna recurre a las encuestas de hogares para estimar la importancia del gasto en energía de los hogares, y utiliza esos parámetros para estimar también la proporción y la magnitud de beneficios que recibieron los bolivianos a nivel individual. El cuadro siguiente ilustra la situación en base a los datos de ingresos y gastos por hogar del año 2015.

Deciles por ingreso de hogar	% del gasto del hogar relacionado a energía	Subsidios anuales U\$ por hogar (promedio del periodo)
Decil más pobre	27.3%	189
2	14.6%	267
3	12.0%	371
4	9.4%	390
5	8.1%	427
6	7.7%	505
7	7.2%	587
8	6.2%	645
9	5.9%	812
Decil más rico	3.6%	971
Total	6.5%	517

Como se ve, mientras el grupo de ingresos más altos recibió un promedio de 971 dólares en dividendos, los más pobres solamente se beneficiaron con 189 dólares el año 2015.

La desigualdad se agrava por el hecho de que los gastos en energía son relativamente más fuertes para los hogares pobres. Por ejemplo, en los más pobres, casi un tercio de sus ingresos se van en compras de energía, en tanto que para los más ricos, el consumo de energía solamente representa el 3.6% de su gasto total.

En otras palabras, los dividendos del gas, a través de precios subsidiados, beneficiaron más a los que menos lo necesitaban, y menos a quienes más lo necesitaban.

De esta manera, el estudio muestra que un objetivo nacional más o menos consensuado, se convierte en un hábito de política que termina teniendo efectos muy desequilibrados para sus beneficiarios, sin que ellos ni los administradores de los recursos públicos cuenten con la información necesaria para evaluar su impacto.

Además de ser un mecanismo de distribución de dividendos muy desigual, el subsidio de precios tiene efectos negativos en la economía que deberían también considerarse.

De manera inmediata y directa, hay un efecto despilfarro que tiene consecuencias dañinas para el medio ambiente. Cuando la energía es muy barata se pone menos cuidado en conservarla y el uso excesivo resulta perjudicial. Para vincular este tema con el anterior, piénsese solamente en el empleo innecesario de vehículos todo terreno para circular en las ciudades, con motores de alta cilindrada y potencia que consumen gasolina en exceso sin que ello represente un costo para esos consumidores.

Además del despilfarro, que contamina y agota más rápidamente las reservas de recursos que no son renovables, los precios artificialmente bajos por el subsidio distorsionan todo el sistema de precios de manera que éste genera señales confusas para los agentes económicos. Decisiones que se toman con una estructura de precios marcada por los subsidios

pueden resultar inadecuadas para una estructura en la que desaparecen los subsidios. La economía se ha hecho mucho más vulnerable a lo que ocurra cuando los subsidios sean insostenibles.

Estos efectos no fueron estudiados en detalle en el documento, pero no por ello son ignorados.

### Propuesta de reforma

Habiendo calculado la magnitud de los subsidios y demostrado que ellos no son un mecanismo adecuado para distribuir los dividendos del gas a los ciudadanos, Laserna concentra su atención en una propuesta de reforma capaz de cumplir el objetivo fundamental de entregar esos dividendos a la gente pero de una manera que sea al mismo tiempo equitativa y de efectos menos distorsionantes para el medio ambiente y la economía. Esa propuesta consiste en eliminar los subsidios a los precios y reemplazarlos por entregas de efectivo a la población.

Utilizando los datos para el año 2016, cuando los subsidios efectivos e implícitos alcanzaron un promedio de 300 dólares por familia, que por supuesto no recibieron por igual todas las familias, Laserna muestra que incluso si se hubieran eliminado todos los subsidios y se hubiera compensado con la mitad, un pago de 150 dólares por hogar, el resultado final sería más equitativo. En ese caso no solamente la carga fiscal bajaría a la mitad, sino que el 20% de la población más pobre mejoraría su situación, los siguientes cinco deciles recibirían una compensación mayor a la mitad del aumento en sus gastos por los mayores precios de la energía, y sólo los cuatro deciles superiores recibirían menos de la mitad de sus mayores gastos en energía, que no son importantes para ellos.

En un caso así, todos los hogares recibirían un mismo trato por transferencia directa de "dividendo nacional", y los precios más altos pero más reales desalentarían el despilfarro, ayudarían a desarrollar otras fuentes de energía y ya no distorsionarían el sistema de precios.

La viabilidad de esta propuesta se sustenta en las experiencias ya existentes de transferencias en efectivo, especialmente la Renta Dignidad, en la expansión del sistema bancario y en el rápido desarrollo de billeteras electrónicas que permitirían la entrega rápida, directa y segura de ese dividendo a todos los ciudadanos, a través de sus celulares y en base a una verificación biométrica de identidad que ya está disponible.

El documento de Laserna se inscribe en un conjunto de estudios que lleva a cabo el Centro para el Desarrollo Global, comparando la manera en que políticas inadecuadas de energía obstaculizan el desarrollo y mantienen la pobreza en medio del despilfarro. El caso boliviano parece resaltar por la magnitud del problema pero también por la facilidad y rapidez con que podría resolverse, sobre todo cuando se compara con otros casos.

Ver:

[www.cgdev.org/sites/default/files/energy-dividends-bolivia-are-there-any-alternatives-price-subsidies.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/energy-dividends-bolivia-are-there-any-alternatives-price-subsidies.pdf)

[www.ceresbolivia.org](http://www.ceresbolivia.org)