

¿El DS 5516 elimina realmente la subvención?

Carlos Jahnsen Gutiérrez

Análisis técnico y evidencia normativa

El Gobierno ha sostenido que el DS 5516 “elimina la subvención a los combustibles”. La afirmación es políticamente funcional: permitió descomprimir el conflicto social y desbloquear el país. Pero desde el punto de vista técnico y económico, es insostenible. Un examen riguroso del decreto y de su Anexo 1 conduce a una conclusión inequívoca: **el DS 5516 no elimina la subvención; la reconfigura, la despresupuesta y la oculta**, preservando intacta la estructura de precios que la genera.

La norma no corrige la brecha entre el costo real de importación y el precio interno, no introduce paridad internacional ni mecanismos automáticos de ajuste, y traslada el costo hacia YPFB, el sistema eléctrico y las finanzas futuras del Estado. El subsidio deja de verse como transferencia explícita, pero sigue operando como pérdida económica y drenaje de divisas.

Esta diferencia entre narrativa política y efectos reales no es menor. Define si Bolivia avanza hacia una corrección estructural o si compra gobernabilidad a costa de fragilidad macroeconómica. La pregunta de fondo es inevitable: **¿el DS 5516 fue el precio que el Gobierno aceptó pagar —bajo presión de la COB— para desbloquear el país?** Si la respuesta es afirmativa, el costo no desapareció: fue postergado, ocultado y amplificado. Y esa factura, más temprano que tarde, volverá a presentarse.

1. El subsidio no nace del decreto: nace de la brecha entre costo real y precio interno

En Bolivia, la subvención a los combustibles no es una construcción jurídica ni una decisión administrativa aislada. Es una **realidad económica objetiva**, determinada por la brecha persistente entre el costo real de provisión de los combustibles y el precio al que estos se venden en el mercado interno. YPFB importa diésel y gasolina a costos que, según condiciones internacionales, logísticas y financieras, oscilan entre **1,10 y 1,30 dólares por litro**. Sin embargo, esos mismos combustibles se comercializan internamente a precios significativamente menores. Mientras esta diferencia exista, el subsidio existe, independientemente del nombre que se le asigne o del decreto que se invoque.

La brecha por litro es el dato decisivo. En escenarios conservadores, el diferencial residual entre costo económico real y precio interno se sitúa en torno a **0,14–0,24 USD por litro en diésel y 0,45–0,55 USD por litro en gasolina especial**. Estas cifras no incorporan supuestos extremos, sino costos mínimos de importación, logística y financiamiento en un contexto de restricción externa. La existencia de esta brecha implica que cada litro consumido genera una transferencia implícita que no desaparece por decisión normativa.

Extrapolada a volúmenes anuales de consumo prudentes —del orden de **1.800 millones de litros de diésel y 1.400 millones de litros de gasolina especial**—, la brecha por litro se traduce en un **costo económico anual agregado de entre 880 millones y 1.200 millones de dólares**. Este monto no es contable ni circunstancial: es el costo real de sostener un sistema de precios desalineado.

Ni el DS 5503 ni el DS 5516 corrigen esta diferencia estructural. Ambos actúan sobre la forma del subsidio, pero no sobre su causa. El problema no reside en la norma que declara o elimina una subvención, sino en el **sistema de precios** que mantiene el precio final persistentemente por debajo del costo económico real de provisión. Mientras esa brecha no se cierre, el subsidio seguirá existiendo, aunque cambie de nombre o de contabilidad.

2. El DS 5516 no establece precios de paridad internacional

Una eliminación real y sostenible del subsidio a los combustibles no depende de suprimir una etiqueta normativa ni de redefinir contablemente una transferencia. Depende, de manera central, de **alinear el precio interno con los costos económicos reales de provisión**. La experiencia internacional es clara y consistente: para cerrar una brecha de subsidio se requiere, al menos, uno de cinco mecanismos verificables. Estos incluyen la adopción de precios de paridad internacional más costos logísticos, la aplicación de fórmulas técnicas de ajuste automático que reflejen la evolución del mercado, el uso de bandas de precios con convergencia obligatoria, la fijación del precio en moneda dura o la liberalización plena del mercado de combustibles.

El DS 5516 no incorpora ninguno de estos instrumentos. Por el contrario, **reafirma un esquema de precios administrados por el Estado**, en el que el precio final resulta de decisiones discrecionales y no de reglas económicas transparentes. El decreto no establece una estructura de costos completa y verificable, no define mecanismos de convergencia con precios regionales ni permite el traslado directo de los costos reales al consumidor final. El sistema continúa operando con precios políticamente contenidos y económicamente desalineados.

En consecuencia, la brecha entre el costo efectivo de importación —incluyendo logística, financiamiento y riesgo macroeconómico— y el precio interno persiste. Esta brecha no es accidental ni transitoria: es el núcleo del subsidio. Al no corregirla, el DS 5516 no elimina la subvención, sino que **la administra y la posterga**, ganando estabilidad aparente a costa de sostenibilidad futura.

El resultado es un esquema que reduce tensiones en el corto plazo, pero mantiene intacto el problema estructural. Sin paridad internacional ni mecanismos automáticos de ajuste, el subsidio reaparece de forma recurrente, se acumula silenciosamente y termina expresándose en pérdidas cuasifiscales, presión externa y fragilidad macroeconómica.

3. Evidencia normativa clave: el subsidio no desaparece, se redistribuye

El Anexo 1 del DS 5516 confirma que la subvención a los combustibles **no se elimina**, sino que **se redistribuye y se oculta** mediante mecanismos técnicos que reemplazan al subsidio fiscal explícito. El costo deja de figurar como transferencia presupuestaria directa, pero continúa operando dentro del sistema energético y financiero del Estado, con menor transparencia y mayor riesgo macroeconómico.

a) Precio de Paridad de Importación (PPI) administrado

El **Precio de Paridad de Importación (PPI)** debería reflejar el costo real de reposición del combustible: precio internacional más transporte, seguros y logística. Sin embargo, el DS 5516 **fija administrativamente un PPI de 64,45 USD por barril** para el “periodo transitorio”, independientemente del precio internacional efectivo. El PPI deja así de ser un

precio económico y pasa a ser un **precio político-administrado**, diseñado para amortiguar artificialmente la volatilidad externa.

La magnitud del ocultamiento se aprecia al convertir ese mismo PPI a bolivianos bajo distintos tipos de cambio:

- **PPI = 64,45 USD/barril**
 - Con TC oficial 6,96 Bs/USD $\rightarrow \approx 448$ Bs/barril
 - Con TC de 10 Bs/USD $\rightarrow \approx 645$ Bs/barril

La diferencia —casi **200 Bs por barril**— no es marginal. Muestra que el subsidio no depende solo del precio internacional, sino también del tipo de cambio. Mientras se mantenga un TC artificialmente bajo, parte del costo real queda oculto. Una corrección cambiaría expone de inmediato el subsidio implícito contenido aguas arriba.

Este es el **primer mecanismo de ocultamiento**: el subsidio deja de verse como gasto fiscal y se transforma en una distorsión de precios en la base del sistema.

b) El “Factor de Ajuste” (1,4943): cómo se construye realmente

El precio final se define como:

Precio en Bs = Precio en USD $\times$ Tipo de Cambio $\times$ Factor de Ajuste

El **factor 1,4943 no surge de una fórmula económica observable**. Es un **cálculo residual**, construido para que el precio final coincida con el nivel políticamente decidido.

El procedimiento real es el siguiente:

1. **Primero se fija el precio final “socialmente tolerable”** (por ejemplo, 9,80 Bs por litro).
2. **Luego se fija un PPI administrado** (64,45 USD/barril).
3. **El factor de ajuste es el número necesario para cerrar la brecha** entre ese precio político y el precio económico real.

Ejemplo simplificado:

Si el precio económico sin ajuste resultara 6,56 Bs/L y el precio deseado es 9,80 Bs/L, el factor de ajuste requerido es **$9,80 / 6,56 \approx 1,494$** .

Segundo mecanismo de ocultamiento: el subsidio **no desaparece**, se **camufla dentro de un coeficiente técnico discrecional**, fuera del debate fiscal y del control presupuestario.

c) Subsidios cruzados obligatorios y el riesgo real sobre la electricidad

El Anexo 1 institucionaliza **subsidios cruzados explícitos**. El decreto ordena que el **40% de la diferencia de precio del Gas Oíl sea absorbido por las refinerías y el 60% por las generadoras eléctricas**, sin traslado inmediato a tarifas.

Formalmente, el DS 5516 niega un aumento del precio de la electricidad. **Económicamente, esta afirmación es insostenible en el tiempo.**

¿Por qué existe un peligro real de incremento tarifario?

- Las generadoras absorben costos sin compensación.
- Esto deteriora su rentabilidad y flujo de caja.
- Se reduce inversión, mantenimiento y capacidad operativa.
- El sistema acumula déficit financiero.

Cuando ese punto se alcanza, solo existen tres salidas:

1. **Transferencias del Tesoro,**
2. **Endeudamiento,**
3. **Ajuste tarifario.**

Ejemplo ilustrativo:

Supóngase que las generadoras deben absorber **300 millones USD anuales** por subsidios cruzados. Si el sistema eléctrico factura unos **3.000 millones USD al año**, cerrar esa brecha exigiría, en ausencia de transferencias, un **aumento tarifario del orden del 10%**. El DS 5516 no elimina ese ajuste: **lo posterga** y lo traslada al futuro del sistema eléctrico.

d) Costos macroeconómicos no reconocidos

El esquema ignora costos económicos reales: escasez estructural de divisas, riesgo país, costos financieros del capital de trabajo de YPFB y riesgo cambiario.

Ejemplo ficticio pero realista: YPFB importa combustibles por **100 millones USD**, financiados a corto plazo con un costo del **10% anual** por falta de divisas. Ese sobrecosto de **10 millones USD** no aparece ni en el precio ni en el presupuesto, pero existe y se acumula como pérdida o deuda.

Aunque el precio nominal parezca alto, **sigue siendo inferior al costo económico total de provisión.**

Conclusión del Punto 3

El DS 5516 **no elimina la subvención a los combustibles**. La fragmenta, la oculta y la redistribuye mediante PPI administrado, factores de ajuste residuales, subsidios cruzados obligatorios y la negación de costos macroeconómicos reales. El subsidio deja de ser visible, pero se vuelve **más opaco, más riesgoso y difícil de corregir.**

La norma compra gobernabilidad de corto plazo a costa de **fragilidad sistémica acumulada**. No reduce el costo económico del subsidio: **lo desplaza en el tiempo y lo amplifica**. La estabilidad que ofrece es aparente; la factura futura es real, creciente y políticamente más costosa.

4. Magnitud económica del subsidio implícito

Bajo supuestos conservadores de consumo y costos, la brecha residual entre el precio interno de los combustibles y su costo económico real implica una **subvención implícita anual estimada entre 880 millones y 1.200 millones de dólares**, solo en diésel y gasolina especial. Esta estimación excluye deliberadamente otros componentes relevantes —como GLP, GNV, gas para generación eléctrica y costos financieros adicionales—, por lo que debe leerse como

un **piso mínimo**, no como un escenario extremo. Incluso así, la magnitud del subsidio implícito es estructuralmente significativa y macroeconómicamente crítica.

En términos de reservas internacionales, este monto equivale a **entre la mitad y la totalidad de las reservas netas líquidas disponibles**. En la práctica, esto significa que un solo año de subsidio oculto puede consumir el colchón externo del país, debilitando la capacidad del Estado para sostener el tipo de cambio, asegurar importaciones esenciales o responder a shocks externos. No se trata de un gasto pasivo: es una presión directa y permanente sobre la estabilidad externa.

Desde la perspectiva fiscal, la subvención implícita representa **entre 18% y 30% del déficit fiscal anual**. Esto implica que una porción sustantiva del desequilibrio fiscal no proviene de políticas sociales, inversión pública o salarios, sino de una transferencia silenciosa vía precios energéticos, que no aparece en el presupuesto y carece de control explícito.

La comparación con el gasto social es aún más reveladora. El Estado destina un monto similar al que cuesta sostener sus principales programas de protección social. En términos distributivos, Bolivia gasta tanto en subsidiar combustibles —de manera regresiva y opaca— como en proteger ingresos de niños, adultos mayores y hogares vulnerables.

Finalmente, frente a las importaciones de combustibles, el subsidio implícito cubre **entre 30% y 50% del valor anual importado**, confirmando que el problema no es coyuntural ni marginal, sino uno de los **principales determinantes de la fragilidad fiscal y externa del país**.

5. Por qué el subsidio oculto es más peligroso que uno explícito

El subsidio implícito es macroeconómicamente más riesgoso que un subsidio explícito porque **carece de anclas fiscales, financieras y políticas claras**. A diferencia de un subsidio presupuestado, no tiene techo legal, no está sujeto a control parlamentario ni a reglas de corrección periódica. Su costo crece de manera automática con tres variables que el Estado no controla plenamente: **el volumen de consumo, el precio internacional del petróleo y el deterioro de las condiciones externas**. En un contexto de restricción severa de divisas, esto se traduce en un **drenaje inmediato y continuo de reservas**, sin mecanismos formales de contención.

Ejemplo 1: impacto externo invisible.

Si el precio internacional sube 10 USD por barril y el país importa 50 millones de barriles al año, el sobrecosto externo es de **500 millones USD**. En un esquema explícito, ese monto aparecería en el presupuesto y exigiría decisión política. En un esquema oculto, ese costo se absorbe vía mayores necesidades de divisas de YPFB, reducción de reservas o endeudamiento de corto plazo, sin debate ni corrección oportuna.

El subsidio oculto también **traslada el costo fuera del presupuesto** hacia empresas públicas y sistemas regulados, generando **pérdidas cuasifiscales**. Estas pérdidas deterioran el patrimonio, reducen la capacidad de inversión y elevan necesidades futuras de financiamiento.

Ejemplo 2: deterioro empresarial silencioso.

Si YPFB absorbe **300 millones USD anuales** en pérdidas por precios administrados, en tres años acumula **900 millones USD** de deterioro patrimonial. Ese costo no desaparece: reaparece como capitalización forzada, deuda pública o recorte de inversiones estratégicas.

Desde el punto de vista distributivo, el subsidio implícito es **más regresivo**. Al operar vía precios, beneficia proporcionalmente más a los mayores consumidores de combustible —hogares de mayores ingresos y sectores intensivos en energía— sin ningún criterio de focalización social.

Ejemplo 3: regresividad del precio.

Un hogar de altos ingresos que consume el doble de combustible recibe el doble de subsidio, mientras el hogar vulnerable recibe poco o nada. Se subsidia el consumo, no a las personas.

Finalmente, el riesgo político es mayor. Un subsidio explícito puede debatirse, ajustarse y desmontarse gradualmente con compensaciones. El subsidio oculto se sostiene sobre la **negación del problema**. Cuando las reservas se agotan o las pérdidas se vuelven insostenibles, el ajuste deja de ser una opción y se convierte en una imposición abrupta.

Conclusión clave: ocultar el subsidio no reduce su costo. **Solo lo desplaza, lo concentra y lo amplifica**, transformando un problema gestionable hoy en una crisis que puede convertirse en una incontrolable mañana.

Conclusiones político-económicas, técnicas y estratégicas

El análisis normativo y económico conduce a una conclusión central: **el DS 5516 no elimina la subvención a los combustibles; la oculta y la redistribuye**, comprando gobernabilidad de corto plazo a costa de fragilidad macroeconómica acumulada. Políticamente, el decreto permitió descomprimir el conflicto social y desbloquear al país bajo presión de la COB, pero lo hizo **postergando el ajuste real** y trasladando el costo al futuro fiscal, energético y externo del Estado. La pregunta clave ya no es si la subvención existe, sino **cuándo y cómo reaparecerá con mayor intensidad**.

Desde el punto de vista técnico, el DS 5516 mantiene intacta la causa estructural del subsidio: la brecha entre el costo económico real de importación y el precio interno. Al no introducir paridad internacional ni mecanismos automáticos de ajuste, el sistema sigue generando pérdidas implícitas del orden de **880 a 1.200 millones USD anuales**, que se manifiestan como drenaje de divisas, deterioro patrimonial de YPFB y presiones futuras sobre el sistema eléctrico.

Estratégicamente, el subsidio oculto es más peligroso que uno explícito: carece de anclas, es regresivo, opaco y políticamente incontrolable cuando estalla. El DS 5516 no resuelve este problema. **Ocultar el problema no lo resuelve**; lo amplifica. Bolivia enfrenta así una disyuntiva clara: corregir estructuralmente el sistema de precios hoy o enfrentar mañana un ajuste más abrupto, costoso y socialmente conflictivo.

16.01.2026