

Subsidios a los combustibles en Ecuador: elementos y dimensiones para una discusión argumentada

FERNANDO A. MUÑOZ- MIÑO
OCTUBRE 2018

- La compleja situación económica que enfrenta actualmente el país, unida a la larga transición política que ha representado el gobierno de Lenín Moreno, ha servido para que diversos actores políticos y sociales exijan cambios profundos en el manejo estatal de la economía. En coincidencia con estas demandas, y gracias al ambiente favorable a la reforma construido desde la opinión pública, el nuevo gobierno ha conducido diferentes medidas económicas justificadas en la necesidad de cambiar el manejo de las finanzas estatales. Se ha privilegiado una política de austeridad y de incentivación de la competitividad e inversión privada, tales como la reducción del aparato del Estado (a través de la fusión o eliminación de ministerios, secretarías e instituciones estatales), la disminución de salarios de los servidores públicos de alta jerarquía, la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento externo, entre otras.
- Una de las medidas más recientes se dio el 21 de agosto de 2018 cuando, por medio de una cadena nacional de televisión, el presidente, el ministro de Finanzas y el secretario general de la Presidencia anunciaron, junto con nuevos recortes en el gasto público, la elevación del precio de la gasolina súper y la construcción de mesas de diálogo para revisar, analizar y focalizar los diferentes subsidios sostenidos por el Estado, bajo el argumento de que éstos equivalen a más de 3000 millones de dólares y no benefician a los más pobres (Presidencia de la República 2018). Aunque la posibilidad de examinar los subsidios había sido discutida y anticipada en la prensa y por algunos funcionarios gubernamentales meses antes, esta decisión no ha dejado de causar controversia y posiciones encontradas entre los diferentes voceros de cámaras, gremios, sindicatos, y demás representantes de organizaciones sociales y políticas.
- La diversidad de argumentos utilizados por el gobierno y los diferentes grupos de interés sobre el tema de los subsidios, muchos de ellos limitados y poco certeros, parecen oscurecer el debate en lugar de clarificarlo, poniendo sobre la mesa la necesidad urgente de desconcentrar la discusión y abrirla con los actores que se verían directamente afectados por la transformación de la política de subsidios estatales. El presente texto tiene el objetivo de contribuir a esta tarea por medio de varios insumos informativos que respondan a preguntas fundamentales como: ¿qué son los subsidios? ¿cuáles son los subsidios que provee el Estado ecuatoriano? ¿a quiénes dicen beneficiar y a quiénes verdaderamente benefician estos instrumentos? ¿cuáles son las ventajas y desventajas de sostener los subsidios?, entre otras preguntas apremiantes.
- Para lograr este cometido se contextualizarán brevemente los subsidios y las características generales de la estructura de subsidios en Ecuador, profundizando especialmente en lo referente a los subsidios derivados de petróleo y la naturaleza de la última reforma impuesta sobre esta materia por el gobierno nacional. Luego de ello, se presentarán los problemas vinculados a la actual política de subsidios y se desmitificarán ciertos argumentos erróneos expuestos por los diferentes grupos de interés, tras lo cual se expondrán ciertas recomendaciones para contribuir a la transformación de esta política en términos responsables y socialmente sostenibles.

Contenido

- **¿Qué son y para qué sirven los subsidios? 5**
- **El estado de los subsidios en Ecuador 6**
- **Problemas y mitos sobre los subsidios 12**
- **Conclusiones: construir una nueva política de subsidios de manera colectiva 15**
- **Bibliografía 17**



¿Qué son y para qué sirven los subsidios?

Llevar a cabo una discusión sobre los subsidios en Ecuador precisa, en primer lugar, tener una caracterización base sobre la que se pueda profundizar, la cual podría ser la provista por el Diccionario de la Lengua Española que los define como toda “Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada.” (RAE 2017). Más allá de esta definición genérica, que apunta a entenderlos como servicios económicos temporales suministrados por el Estado, es importante comprender que los subsidios tienen como fundamento el fin social de

satisfacer las necesidades de sectores vulnerables al facilitar su acceso a bienes y servicios específicos.

Es por ello que, de acuerdo a los diferentes requerimientos de la población, las capacidades estatales y la voluntad política de los gobiernos, pueden crearse subsidios relacionados al déficit de empleo, vivienda, salud, transporte, educación, de consumos energéticos, entre otros. Sin embargo, la diversidad de subsidios existentes sobrepasa su categorización por sector de influencia, pudiendo ser clasificados por otros criterios mediados por el tipo de beneficiario, la forma del subsidio, el espectro de acción y otros (Tabla N.º 1).

Criterio	Subsidio	Breve descripción
Beneficiarios	A la oferta	Destinados a los proveedores de bienes y servicios para reducir el costo de acceso.
	A la demanda	Destinados a los usuarios para la elección de su consumo.
Producto	Monetario	Fundamentados en la transferencia directa de dinero al usuario para el consumo de determinado bien o servicio.
	Especie	Fundamentados en la transferencia de un bien o servicio directo al usuario.
Cobertura	Universales	Dirigidos a todos los grupos poblacionales.
	Focalizados	Dirigidos a sectores sociales específicos.
Fuente de financiamiento	Con fondos estatales	Financiados con recursos estatales.
	Cruzado	Financiados a partir de un fondo especial nutrido del cobro diferenciado de bienes y servicios a poblaciones no beneficiarias de subsidios.
Por efecto causado	Directo	Sostenidos en el pago directo a los usuarios para cubrir el precio de un bien o servicio.
	Indirecto	Sostenidos en la reducción del precio del bien o servicio.
Sectoriales	Habitacional, agrícola, ocupacional, productivo, energético, de cuidado, etc.	Organizados por los diferentes bienes o servicios que se subsidian.

Fuentes: Espinoza y Guayanlema 2017.
Elaboración del autor.



Para poder cumplir su papel como instrumento de justicia social, al facilitar el acceso a bienes y servicios para la concreción de derechos, y evitar convertirse en un elemento desequilibrante de las finanzas públicas, los subsidios deben considerar tres características básicas: a) **ser transitorios**, b) **estar focalizados** y c) **ser económicamente factibles** (Montesdeoca y Acosta 2012, 309-310). El carácter transitorio del subsidio se sostiene en la idea de que este instrumento buscará remediar la situación que en primer lugar condujo a la aplicación de la medida. Así, el subsidio debería desaparecer una vez que la condición sea transformada. En el mismo sentido, la focalización tiene el objetivo de canalizar las ayudas específicamente para los grupos más vulnerables, evitando que otros sectores poblacionales que no las necesitan se beneficien ilegítimamente de ellas, tergiversando el espíritu de la medida y perjudicando las finanzas estatales. Finalmente, un subsidio debe ser económicamente sostenible, es decir que debe estar garantizado por suficientes recursos para poder mantenerse el tiempo necesario para cumplir su propósito.

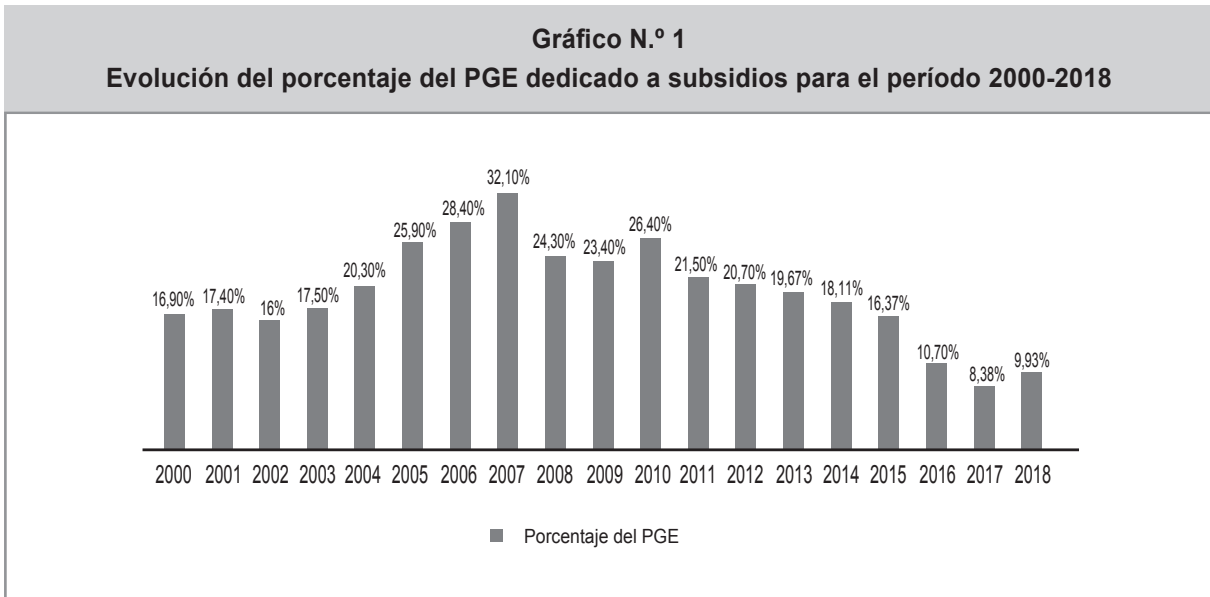
Cuando estas características no se contemplan para orientar el carácter general de la política estatal de subsidios, es muy probable que no sólo se impida que las medidas sean eficientes y efectivas en sus propósitos, sino también que agraven las desigualdades sociales, profundicen las relaciones de dependencia internas y desencadenen un desequilibrio financiero que imposibilite la ejecución de estas políticas.

Con esta breve caracterización se puede pasar a revisar los pormenores y particularidades que tienen los subsidios para el caso ecuatoriano.

El estado de los subsidios en Ecuador

Los subsidios en Ecuador, al menos durante el período democrático inaugurado en 1979, han sido un instrumento importante de política fiscal que incluso llegó a ser considerado dentro de la normativa constitucional, ya que en la Constitución de 1998 se los reconoció como una herramienta para equilibrar la situación de poblaciones vulnerables en materia de educación o empleo (Art. 67 y 244) y en la Constitución de 2008 se los presentó como uno de los medios para cumplir el objetivo de redistribuir los ingresos (Art. 285). Este fin social se tradujo en los numerosos subsidios que se contemplaron en las proformas presupuestarias del Estado ecuatoriano y que, a pesar de la variación en su número efectivo, trabajaron principalmente en seis campos de acción: a) seguridad social, b) desarrollo urbano y vivienda, c) desarrollo agrícola, d) desarrollo social, e) agua de riego y f) combustibles.

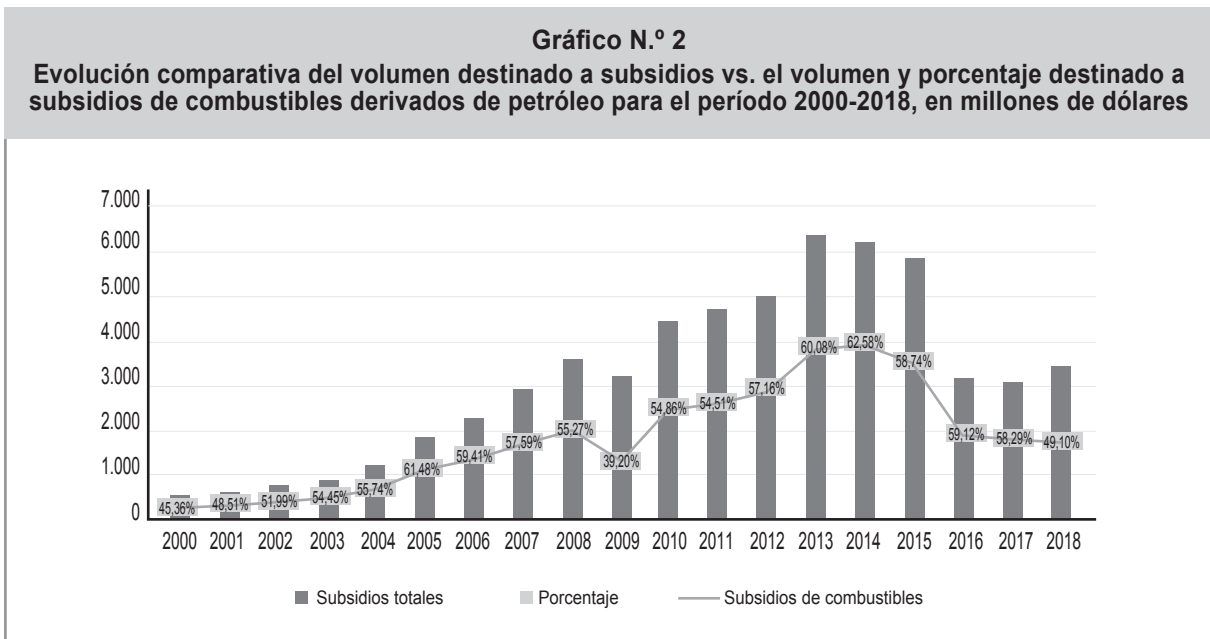
Así, en las últimas dos décadas el porcentaje que correspondió a subsidios en los gastos contemplados en el Presupuesto general del Estado (PGE) tuvo la mayoría de las veces valores elevados, equiparando en muchas ocasiones el porcentaje dedicado a los rubros correspondientes a salud o educación. La variación que este porcentaje representó en los presupuestos del Estado para el período 2000-2018 puede observarse en el Gráfico N.º 1.



Fuentes: Naranjo 2013; MEF 2016, 2017 y 2018; “La clase baja es la menos favorecida con los subsidios”. *El Telégrafo*, 5 de agosto de 2013; “Subsidios de derivados y vivienda bajan en 2015”. *El Universo*, 6 de noviembre de 2014. Elaboración del autor.

De los diferentes componentes del gasto de subsidios, resalta principalmente el destinado al campo de combustibles, entre los que se encuentra el gas licuado de petróleo (GLP), las gasolinas y el

diesel, el cual siempre ha ocupado un importante porcentaje del rubro total de los subsidios, y en los últimos años ha alcanzado o superado la mitad de todo lo presupuestado (Gráfico N.º 2).



Fuentes: Naranjo 2013; MEF 2016, 2017 y 2018; “La clase baja es la menos favorecida con los subsidios”. *El Telégrafo*, 5 de agosto de 2013; “Subsidios de derivados y vivienda bajan en 2015”. *El Universo*, 6 de noviembre de 2014. Elaboración del autor.

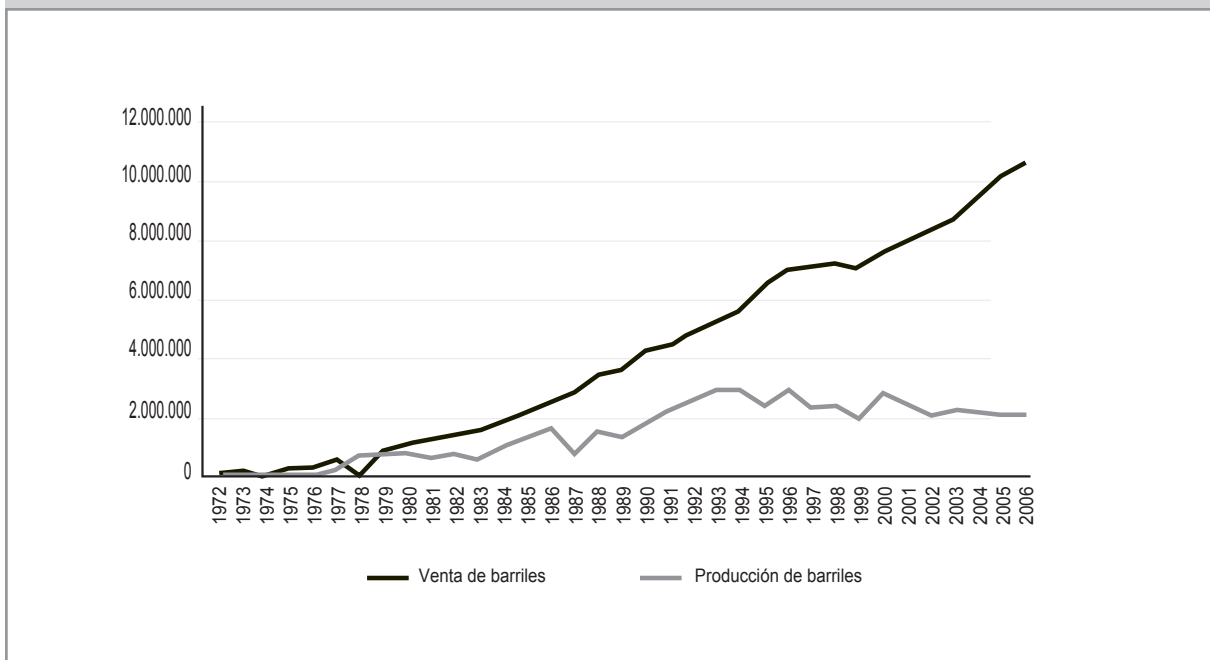


El peso que ha representado a lo largo de los años el subsidio a los combustibles no es azaroso, ya que se encuentra vinculado a la importancia capital que ha tenido y tiene todavía el petróleo en la economía ecuatoriana, especialmente desde el inicio de las grandes explotaciones extractivas y la construcción de la institucionalidad petrolera de la década de 1970 (Espinoza y Guayanlema 2017, 6; Oleas y Hurtado 2013, 160). Así, la potestad de establecer los precios de comercialización de los derivados de petróleo, desde la institución rectora de hidrocarburos y en contraste con los precios internacionales, se volvió la herramienta para transformar las estructuras económicas del país y beneficiar a los grupos económicamente deprimidos a través de la satisfacción de sus consumos energéticos, tanto por la utilización de gasolinas para el transporte como por la generalización del uso doméstico del GLP, en

reemplazo de la leña y el kerosene (Gould *et al.* 2018, 115-116).

Los dos grandes problemas que tuvo que enfrentar esta decisión política fue la incapacidad del Estado de producir suficientes derivados para el abastecimiento interno y la alta sensibilidad política de que los gobiernos alteren estos subsidios. En lo que respecta al primer caso, la falta de oferta interna obligó al Estado a importar constantemente los derivados necesarios para satisfacer la demanda creciente, lo que condujo al agravamiento del costo del subsidio al tener que incurrir a los precios internacionales para adquirir el producto. El caso más clarificador y extremo de esta situación es la del GLP, que únicamente tuvo un superávit en la producción de 1978, cuando se cumplió el primer aniversario de funcionamiento de la Refinería de Esmeraldas (Gráfico N.º 3 y Gráfico N.º 4).

Gráfico N.º 3
Evolución comparativa de la producción vs.
las ventas de GLP para el período 1972-2006, en barriles

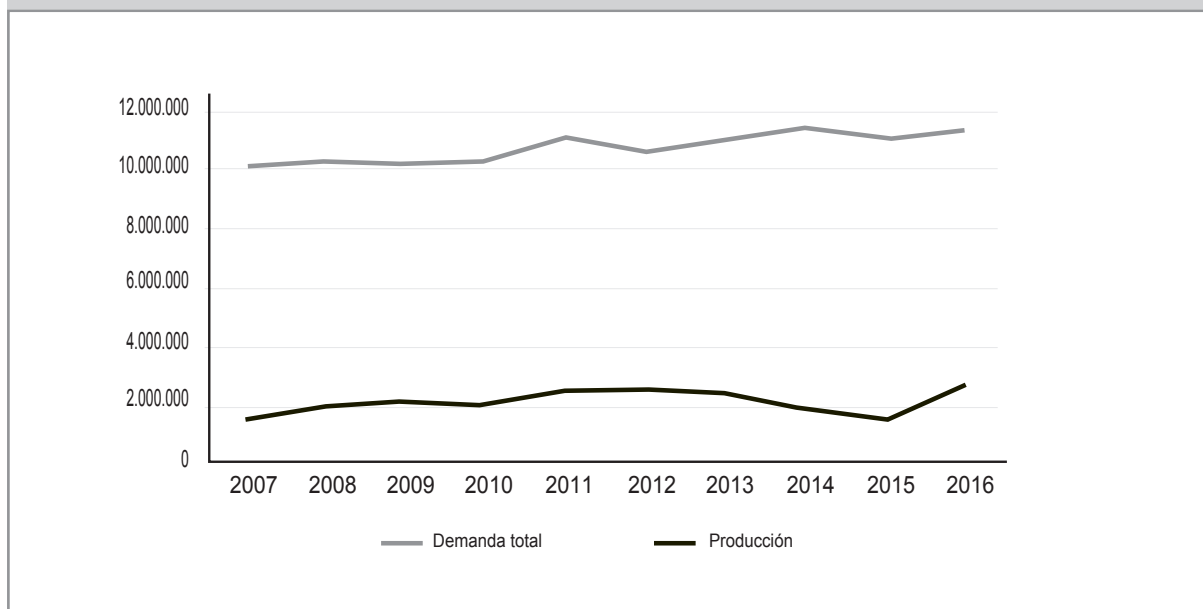


Fuente: Petroecuador 2007.

Elaboración del autor.



Gráfico N.º 4
Evolución comparativa de la producción vs.
la demanda de GLP para el período 2007-2016, en miles de kilogramos



Fuente: MEER 2017.
 Elaboración del autor.

Esta situación de producción deficitaria respondió al debilitamiento de la autonomía y de las capacidades productivas de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y su sucesora Petroecuador, lo cual empató con la pérdida de su responsabilidad de determinar técnicamente los precios de derivados cuando esta competencia fue asumida por la Presidencia de la República en 1993, la cual empezó a regular los precios por medio de decreto ejecutivo. Esta reforma fue sustantiva porque permitió que los gobiernos de turno se valieran de la modificación de los precios y subsidios como un mecanismo para el financiamiento interno, lo cual respondía también a los requerimientos exigidos por los organismos multilaterales que orientaron la política económica durante toda esta década (Oleas y Hurtado 2013, 165).

A pesar de aquello, los subsidios a los derivados de petróleo adquirieron tal importancia social, que se constituyeron en un medio obligado para

mantener y acrecentar el capital político de los gobiernos, haciendo que cualquier alteración negativa de estos incentivos disparasen la protesta social al punto de poner en riesgo la permanencia de los presidentes en sus cargos, tal como acaeció con los gobiernos de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad (Gould *et al.* 2018, 115).

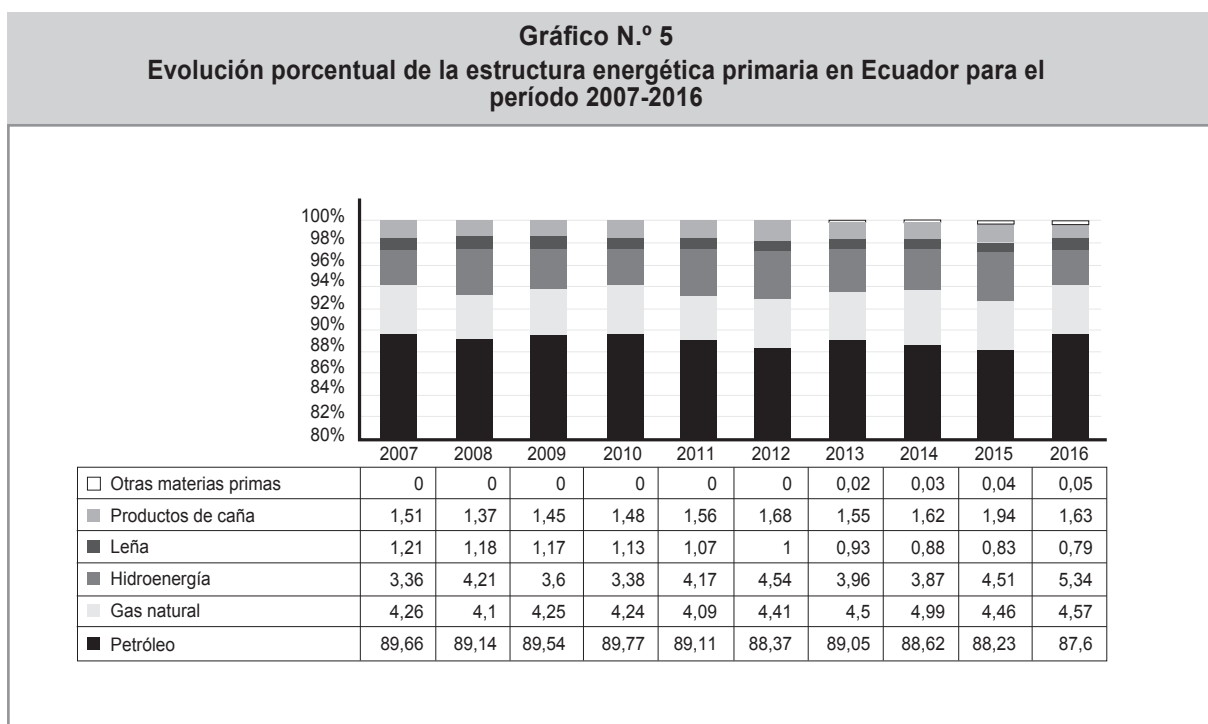
Esta sensibilidad de la población frente a la estabilidad de los subsidios, condujo a que en las últimas dos décadas los precios del GLP, las gasolinas y el diesel permanecieran relativamente inalterados, lo cual, junto con el aumento del consumo y la mejora de los precios internacionales del petróleo, se tradujo en un egreso permanente y creciente en materia de subsidios (Tabla N.º 2) y el sostenimiento de la dependencia petrolera (Gráfico N.º 5), a pesar de los intentos puntuales de potenciar el componente hidroenergético y las apuestas por programas de eficiencia energética durante el último lustro.



Tabla N.º 2
Cuadro comparativo del precio de importación de venta interna, de subsidio estatal y el porcentaje subsidiado por el Estado de diesel y GLP para el período 2011-2013

	Diesel (USD/Barril)			GLP (USD/tonelada)			Gasolinas (USD/galón)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Precio importación	130,8	136,1	131,7	79,2	71,4	68,7	3,14	3,43	3,14
Precio venta interna	42,2	42,1	41,4	13,8	13,4	14,1	1,15	1,15	1,15
Subsidio	88,6	94	90,3	65,4	58	54,6	1,99	2,28	1,99
Porcentaje de subsidio (%)	67,74	69,07	68,56	82,58	81,23	79,48	63,38	58,02	63,38

Fuente: Espinoza y Guayanlema 2017; Puig Ventosa *et al.* 2018.

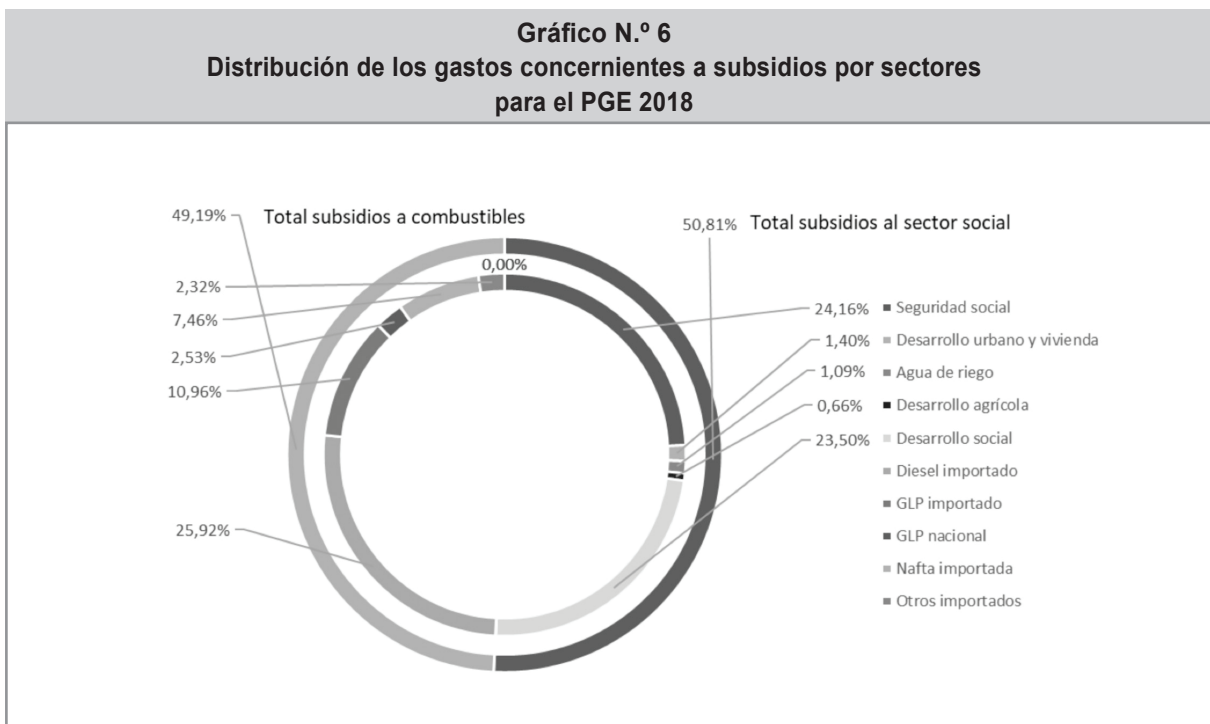


Fuente: MEER 2017.
Elaboración del autor.



Así, para la proforma del presupuesto general del Estado 2018, los subsidios totales superaban los 3470 millones de dólares, de los cuales el 49% representaba los subsidios a derivados de petróleo, repartidos principalmente en la importación de GLP, diesel, naftas y otros productos para la producción y comercialización de combustibles

fósiles (Gráfico N.º 6). Así, aunque este rubro resulta inferior en un 64,78% al presupuesto destinado a educación y es un 2,97% menor que el dirigido a salud, es superior a los otros sectores del presupuesto nacional, como recursos naturales, trabajo, defensa, entre otros (MEF 2018).



Fuente: MEF 2018.
Elaboración del autor.

Este oneroso gasto presupuestado por el Estado en su proforma económica para el año en curso, ha sido una de las razones por las cuales el gobierno ha orientado dos de las últimas medidas económicas de ajuste a las gasolinas y el diesel. En el primero de los casos, por medio del decreto ejecutivo No. 490 del 23 de agosto de 2018, se decretó el alza de la gasolina súper de USD 2,26 a USD 2,98 por galón, con la intención de elevar su calidad de 90 a 92 octanos; en el segundo caso, por medio del decreto ejecutivo No. 500 del 12 de septiembre de 2018, se decidió el alza del diesel industrial

utilizado por el sector camaronero y pesquero en USD 0,25 y USD 0,10 por galón respectivamente. Con estas medidas, los voceros del gobierno estiman que podría generarse un ahorro superior a los 100 millones de dólares anuales (Presidencia de la República 2018).

Con todo lo dicho hasta el momento, vale preguntarse qué tan efectiva resulta esta medida para el ahorro nacional y, sobre todo considerando el anuncio de que se revisarían otros subsidios, cuáles son las ventajas y desventajas de sostener



la actual política de subsidios a los derivados de petróleo. Estas preguntas serán problematizadas en el siguiente apartado.

Problemas y mitos sobre los subsidios

Una forma de valorar los resultados de la aplicación de subsidios a los combustibles puede ser a través de estimar si han cumplido las tres características que se enunciaron inicialmente como condiciones para su efectividad y eficiencia, es decir: ser transitorios, estar focalizados y ser económicamente factibles. Con lo revisado hasta ahora podría decirse que los subsidios a los derivados de petróleo en Ecuador raramente han cumplido estas características, ya que se han mantenido por más de 40 años, han privilegiado un espectro de aplicación universal en lugar de uno focalizado y, producto de los problemas de su aplicación, los déficits en la producción interna y la demanda creciente, han sido ocasión de importantes desequilibrios fiscales.

Este escenario se complica más si se considera de manera desagregada tres ámbitos problemáticos relacionados a la actual política de subsidios: lo social, lo ecológico y lo fiscal. En primer lugar, al observar en la generalidad un carácter universal y no focalizado, la actual política de subsidios a los combustibles ha conducido al problema social de que los grandes beneficiarios de los incentivos sean las clases acomodadas en lugar de las capas vulnerables, ya que los primeros tienen la posibilidad de consumir los bienes subsidiados en un mayor volumen y de manera indiscriminada (Gould *et al.* 2018, 120).

Así por ejemplo, a pesar de que en su estructura el subsidio al GLP evidencia un alto grado de progresividad en beneficio de las poblaciones más vulnerables (Montesdeoca y Acosta 2012, 330), al permitir que el 86,46% de los hogares más pobres

accedieran a un cilindro de gas mensual, también permitió que entre un 14,16% y un 20,07% de los hogares más adinerados se permitieran el consumo de cilindros adicionales, tal como lo indica la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares de 2012 (Gould *et al.* 2018, 113-115). Lo propio acaece con el subsidio a las gasolinas, las cuales benefician mayoritariamente a las familias de ingresos medios y altos poseedoras de automóviles y que, según estimaciones, se favorecen del subsidio en un 22% y 58% respectivamente, frente al 20% de beneficiarios que se encuentran en los sectores más pobres (Puig Ventosa *et al.* 2018, 100)

Por otro lado, la persistencia del subsidio a los combustibles fósiles ha producido un problema ecológico de dependencia energética a los hidrocarburos, marginando el uso de alternativas vinculadas a energías renovables y la inversión en nuevas tecnologías más eficientes y limpias. Así, a pesar de que la hidroenergía (5,34%), los derivados de caña (1,63%) y otras energías primarias, como la solar y eólica (0,05%), han experimentado un ligero crecimiento en la estructura energética del país, el 87,6% de la energía depende todavía del petróleo (MEER 2017).

Esto adquiere un tono más oscuro cuando se revisa el índice de intensidad energética de combustibles (IE), el cual expresa cuántos galones de combustible se precisan para producir 1000 dólares del Producto Interno Bruto (PIB), ya que se pasó de 43 galones en 1972 a nada menos que 73 galones para producir la misma cantidad de productos y servicios en 2011 (Oleas y Hurtado 2013, 171-172). Así, aunque la intensidad energética general muestra una tendencia decreciente, no sucede lo mismo en los sectores específicos del transporte, industria, comercio y de provisión de servicios, principales beneficiarios de los subsidios, donde se manifiesta una poca eficiencia en el manejo de la energía (MEER/UNDP 2014).

Unido a todo ello, se debe vincular las consecuencias ambientales que esta dependencia encierra, como



la producción de emisiones de CO₂, por el uso de combustibles, que en 2015 ascendió a 37,6 millones de toneladas de CO₂, o la relación entre el PIB y la emisión de CO₂, que para el mismo año alcanzó la cifra de 0,43 kilogramos de CO₂, por cada dólar del PIB (OECD/IEA 2017). A pesar de que comparativamente la contribución ecuatoriana a las emisiones de CO₂, representa únicamente el 0,11% de la producción mundial, es preocupante la tendencia creciente que manifiestan estas cifras y sus consecuencias en las afectaciones a la salud de los habitantes (Puig Ventosa *et al.* 2018, 90).

Finalmente, vinculado a lo que se dijo con anterioridad, la actual política de subsidios produce también un problema fiscal relacionado a los usos que hacen de los mismos los diferentes grupos beneficiarios, precisamente por su carácter no focalizado. Así, al problema del alto volumen de importación de derivados, se suma el problema de los usos no autorizados de combustibles subsidiados y el contrabando. Sobre lo primero, basta insistir en que la desproporción entre una producción insuficiente y el consumo creciente de derivados ha provocado que más de la mitad del

consumo interno se satisfaga por la importación, haciendo que el Estado incurra en el pago de un doble subsidio (Oleas y Hurtado 2013, 166). Para que esto quede graficado, se puede señalar que para 2017 el volumen de derivados importados ascendió a 48.987.364 barriles, equivalentes a nada menos que 3.167.009.643 de dólares (Petroecuador 2018, 48).

A esta contrariedad se añade los usos no autorizados del subsidio, que responden, por ejemplo, a la utilización de GLP en actividades no domésticas como el campo automotriz, industrial y otros usos no identificados, en el cual se supone se encuentra la presencia de comercialización ilegal en frontera (Montesdeoca y Acosta 2012, 315; Gould *et al.* 2018, 120). Precisamente, según datos de 2010 y los cálculos más recientes, se estima que entre el 5% y el 10% de los derivados de petróleo ofertados en Ecuador fugan hacia el contrabando fronterizo, gracias a la diferencia favorable de precios, lo cual supondría un perjuicio de por lo menos 293 millones de dólares anuales (Puig Ventosa *et al.* 2018, 99-100; Gould *et al.* 2018, 116).

Derivado	Ecuador	Colombia	Perú
Gasolina extra (USD/galón)	1,48	3,00	4,19
Diesel (USD/galón)	1,04	2,80	3,64

Fuentes: GlobalPetrolPrices.com
Elaboración del autor.

Estas tres situaciones, a las que se podrían sumar más elementos de controversia, hacen pensar que la actual política de subsidios es social, ecológica y económicamente insostenible en el mediano plazo

y precisa de una revisión necesaria. Con esto en consideración, vale responder cuatro preguntas urgentes que se vinculan a los argumentos que en la actualidad se están enunciando y cuestionado:



¿Los mayores beneficiarios de los subsidios son las clases populares?

No, ya que a pesar de que los subsidios han posibilitado a los grupos más vulnerables el acceso al consumo de bienes energéticos, también han permitido que los sectores que sí pueden pagar el precio completo hagan usufructo del beneficio en mayor volumen, tal como se demostró anteriormente para los casos del GLP y de las gasolinas, siendo los grandes beneficiarios del subsidio. El problema, por tanto, no es el subsidio en sí sino la falta de focalización.

¿Con mejores precios del petróleo los subsidios son menos onerosos?

No, por el contrario, un aumento en el precio del petróleo significa un encarecimiento de los subsidios debido al volumen de importación de derivados que se necesitan para satisfacer la demanda interna. A pesar de que un mejor precio del petróleo eleva los ingresos del Ecuador como país exportador, también aumenta los egresos que el país debe destinar a la importación de derivados. Por ende, el problema es la falta de capacidad productiva para refinar derivados suficientes.

Si sube la gasolina súper, ¿suben todos los precios?

No necesariamente, ya que a pesar de que los precios de las gasolinas afectan la cadena productiva, su participación en el sector industrial no es significativa, llegando únicamente al 0,04%, muy por debajo de la electricidad y el diesel que representan el 40,65% y el 38,33% respectivamente (MEER 2017, 67); por otro lado, su participación en el sector del transporte se encuentra por debajo del diesel, pero alcanza el 44,5% (MEER 2017, 64), del cual el 47% corresponde a vehículos individuales (MEER 2017, 62). Adicionalmente, la gasolina súper tiene una presencia minoritaria

entre el consumo general de gasolinas, ya que en 2017 representó el 15,86% del consumo total, quedando detrás de la ecopaís (extra con etanol) que representó el 36,83% y de la gasolina extra, equivalente al 47,31% del consumo (Petroecuador 2018, 32).

De esta manera, aunque el encarecimiento de la gasolina súper podría incidir en un recargo al coste de producción y de transporte, una subida general de precios se produciría principalmente por procesos de especulación por parte de los intermediarios de bienes y servicios. El gran riesgo que este aumento de precio encierra es que puede servir de punta de lanza para la reducción repentina de otros subsidios a combustibles, los cuales tienen mayor peso en la cadena de producción y la determinación del costo de la vida.

¿La última reforma de subsidios a los combustibles transforma positivamente la política de subsidios ecuatoriana?

No, ya que el aumento del precio de la gasolina súper ha conducido a una migración del consumo hacia otras gasolinas más accesibles, de menor calidad y más contaminantes. Esta situación responde a la histórica elasticidad de la demanda por precios de los derivados de petróleo en Ecuador (Sánchez y Reyes 2016, 7-8, 40), es decir al cambio del consumo por la variación de precios, que según las cifras que manejan los comercializadores de combustibles ha producido un descenso del consumo de súper entre el 40% y el 50% y un aumento en el consumo de extra de entre el 20% y 30% (“Consumo de gasolina súper cayó hasta en un 50% en Ecuador”. El Universo, 14 de septiembre de 2018).

Aunque el ministro del ramo ha rescatado que este comportamiento en el consumo cumple los objetivos de la medida, al suponer un ahorro para el Estado por representar menores gastos para suplir



el subsidio restante y mejorar el octanaje de la gasolina súper (Teleamazonas 2018), deja de lado los egresos que representa el aumento del consumo de gasolinas extra y ecopaís, que sostienen un subsidio equivalente a USD 0,94 y USD 1,04 por galón respectivamente. Esto podría evidenciar que la medida adoptada fue diseñada sin considerar la integralidad del sistema de subsidios y el posible comportamiento de los consumidores.

Con lo dicho hasta el momento, junto con la desmitificación de estos cuatro argumentos comunes, se puede dar paso a unas conclusiones generales que permitan fomentar un debate más profundo.

Conclusiones: construir una nueva política de subsidios de manera colectiva

El diseño de una política de subsidios efectiva y eficiente, precisa considerar muchas dimensiones que aseguren que el fin social que persigue un subsidio no se desvirtúe con el paso del tiempo, para lo cual es fundamental observar que sea temporal, focalizado y económicamente factible. El caso de los subsidios a los combustibles en el Ecuador evidencia que un manejo desacertado de la política, junto con una mayor dependencia petrolera, ha conducido a un conjunto de consecuencias que ha vuelto esta política insostenible a nivel social, ecológico y económico.

Este escenario no debe conducir a pensar que los subsidios son en sí mismos una “aberración económica” contra la cual hay que hacer causa común como enuncian algunos analistas, como por ejemplo el politólogo Santiago Basabe (2018), ya que una posición de esta naturaleza conllevaría a obviar la complejidad que subyace a la política de subsidios a nivel social, económico y ecológico. Por el contrario, si se recupera la definición constitucional del subsidio como instrumento de

redistribución y el entendimiento de la energía como un bien estratégico y condición para la concreción de derechos, se puede comprender que la alternativa reside en reformar los subsidios de forma integral, lo cual se vincula a la transformación final de la matriz energética (Acosta y Cajas Guijarro 2018).

Entendiendo lo que implica el tratamiento integral del problema, se puede aportar al debate reproduciendo algunas recomendaciones realizadas por los autores de los trabajos citados a lo largo de este escrito, entre las que se encuentran:

- Evaluar los alcances y deficiencias reales de los subsidios actuales.
- Construir espacios de discusión amplia con diferentes actores sociales.
- Elaborar una política de comunicación que transparente los costos y beneficios reales de los subsidios, al igual que sincere el uso que se daría al ahorro logrado por las medidas económicas.
- Decantar por subsidios focalizados que beneficien en exclusivo a los grupos sociales de menores ingresos y a los sectores económicos estratégicos.
- Privilegiar un incremento gradual en los precios de los bienes a los que se decida retirar el subsidio. Establecer y planificar plazos para el aumento progresivo de los precios es fundamental para evitar el desacomodo brusco de la economía y poder controlar la especulación de precios de otros bienes y servicios vinculados por la cadena productiva al bien gravado.
- Implementar paralelamente medidas compensatorias para las poblaciones más necesitadas, a través de redirigir los ahorros adquiridos hacia la inversión social.
- Aumentar la capacidad estatal para la producción de derivados y reducir la dependencia de importaciones para el abastecimiento interno.



- Reforzar el control estatal sobre la distribución y comercialización de derivados.
- Incentivar la adopción de tecnologías más limpias y eficientes en el consumo energético.
- Apostar por la transformación de la matriz y estructura energética del país.
- Adoptar impuestos verdes que graven el crecimiento indiscriminado del parque automotor y apoyar la construcción de un sistema de transporte público de calidad.
- Otorgar la jurisdicción sobre la ejecución, regulación y evaluación de las medidas a un organismo independiente.

La enumeración de estas diversas alternativas, que son más sencillas de citar que de aplicar, busca graficar la diversidad de acciones que pueden adoptarse sin dejar de considerar las dimensiones sociales, ecológicas y fiscales que

involucra la construcción de una nueva política de subsidios. Además, permiten evidenciar la multidimensionalidad que encierra el debate de los subsidios en Ecuador, diferenciándose de los argumentos que muchos constructores de opinión pública esgrimen para oscurecer o enturbiar la cuestión.

Esta complejidad no debe tomarse como el justificativo por el cual los subsidios se asuman exclusivamente como un tema de especialistas, sino más bien como una condición por la cual la discusión debe ser apropiada responsablemente por toda la ciudadanía. En ese sentido, el presente texto, que no agota de forma alguna el debate sobre los subsidios a los combustibles en Ecuador, busca invitar a involucrarse activamente en las discusiones cotidianas sobre esta materia y asumir una posición política al respecto, teniendo claro que el tema de los subsidios en Ecuador es un debate en el que cabemos todas y todos.



Bibliografía

- Acosta, Alberto y John Cajas Guijarro. 2018. "Superar los subsidios en clave integral, no solo fiscal". *La línea de fuego*, 16 de agosto de 2018. URL: <https://lalineadefuego.info/2018/08/16/superar-los-subsidios-en-clave-integral-no-solo-fiscal-por-alberto-acosta-y-john-cajas-guijarro/>
- Basabe, Santiago. 2018. "Todos contra los subsidios, YA". *Cuatro pelagatos*, 24 de julio de 2018. URL: <https://4pelagatos.com/2018/07/24/todos-contra-los-subsidios-ya/>
- Espinoza, Sebastián y Verónica Guayanlema. 2017. *Balance y proyecciones del sistema de subsidios energéticos en Ecuador*. Quito: FES-ILDIS. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/13648.pdf>
- Gould, Carlos *et al.* 2018. "Government policy, clean fuel access, and persistent fuel stacking in Ecuador". *Energy for Sustainable Development*, No. 46, 111-122. URL: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0973082618302692?token=68B85B865E646C3380C4FB3DBBDD86D092D88E8B3AC4345678F6CEA29B4A6FD9599B4E469FFF2C111B8F443A843A0FD0>
- OECD/IEA. 2017. *CO₂ emissions from fuel combustion. Highlights*. Documento digital. URL: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/CO2EmissionsfromFuelCombustionHighlights2017.pdf>
- MEER. 2017. *Balance energético nacional 2017, año base 2016*. Quito: Ministerio de Electricidad y energía renovable. URL: <https://drive.google.com/file/d/18Nds5eGZzWTK-jp7LK55UsGRLpjLYanG/view>
- MEER/UNDP. 2014. *Evaluación de la intensidad energética en Ecuador*. Documento digital. URL: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ECU/Energy%20Intensity%20Assesment%20in%20Ecuador.pdf>
- MEF. 2016. *Las cifras del presupuesto general del Estado 2016, para conocimiento de toda la ciudadanía*. Quito: Ministerio de Finanzas. URL: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/12/PGE-2016.pdf>
- MEF. 2017. *Las cifras del presupuesto general del Estado 2017, para conocimiento de toda la ciudadanía*. Quito: Ministerio de Finanzas. URL: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/12/Versi%C3%B3n-Illustrativa-y-did%C3%A1ctica-del-Presupuesto-General-del-Estado-20171.pdf>
- MEF. 2018. *Las cifras del presupuesto general del Estado 2018, para conocimiento de toda la ciudadanía*. Quito: Ministerio de Finanzas. URL: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Proforma_2018_para_Asamblea.pdf
- Montesdeoca, Laura y Alberto Acosta. 2012. "Desigualdad de los subsidios a la electricidad", en *¡A (Re)distribuir! Ecuador para todos*, coordinado por Alfredo Serrano Mancilla, 207-332. Quito: SENPLADES. URL: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/%C2%A1A-Redistribuir-Ecuador-para-Todos.pdf>
- Moreno, Lenín. 2018. *Decreto ejecutivo No. 490*, 23 de agosto de 2018.
- Moreno, Lenín. 2018. *Decreto ejecutivo No. 500*, 12 de septiembre de 2018.
- Naranjo, Mariana. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL. URL: <https://repositorio.cepal.org>



org/bitstream/handle/11362/4097/1/S2013558_es.pdf

Oleas, Sebastián y Felipe Hurtado. 2013. “Subsidios en Ecuador: Inequidad, ineficiencia e impacto ambiental”, en *El Desafío del Desarrollo Sustentable en América Latina*, 159-178. Río de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_36621-1522-4-30.pdf?140120190157

Petroecuador. 2007. *Informe estadístico 1972-2006*. Quito: Petroecuador. URL: https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Informe-Estad%c3%adstico-1972_2006.pdf

Petroecuador. 2018. *Informe estadístico. Enero - Diciembre 2017*. Quito: Petroecuador. URL: <https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/02/INFORME-ESTADISTICO-DICIEMBRE-2017-V1-12-01-2018.pdf>

Puig Ventosa, Ignasi *et al.* 2018. “Subsidios a los combustibles fósiles en Ecuador. Diagnóstico y opciones para su progresiva reducción”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 28, No. 1, 87-106. URL: <https://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/download/338980/429880>

RAE. 2017. “Subsidio”. *Diccionario de la lengua española*. Edición digital. URL: <http://dle.rae.es/?id=YZe7hh6>

Sánchez, Luis y Orlando Reyes. 2016. La demanda de gasolinas, gas licuado de petróleo y electricidad en el Ecuador. *Elementos para una reforma fiscal ambiental*. Santiago de Chile: CEPAL. URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40629/1/S1600529_es.pdf

“La clase baja es la menos favorecida con los subsidios”. *El Telégrafo*, 5 de agosto de 2013. URL: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/estado-gasta-3-827-millones-en-subsidios-para-los-combustibles>

“Subsidios de derivados y vivienda bajan en 2015”. *El Universo*, 6 de noviembre de 2014. URL: <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/06/nota/4189691/subsidios-derivados-vivienda-bajan-2015>

“Consumo de gasolina súper cayó hasta en un 50% en Ecuador”. *El Universo*, 14 de septiembre de 2018. URL: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/14/nota/6952055/consumo-super-cayo-hasta-50>

Presidencia de la República. 2018. *Cadena Nacional* 21/08/2018. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=-RPG5a5Mez4&t=413s>

Teleamazonas. 2018. *Ecuador investigará sus grandes proyectos en busca de sobreprecios y corrupción*, 2 de octubre de 2018. URL: https://www.youtube.com/watch?v=_sUEZQLKEyI

Acerca del autor

Fernando A. Muñoz-Miño

Quito, 1991. Historiador por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), con estudios de posgrado en Sociología Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. En su agenda de investigación analiza el origen, desarrollo y transformación de las organizaciones sociales y políticas de izquierdas. Integrante de El Colectivo, organización político-cultural de intelectuales ecuatorianos de izquierdas.
famunozmino@hotmail.com

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Responsable
Gustavo Endara | Coordinador de proyectos

Telf.: +593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>

 Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Diagramación: graphus® 290 2760

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-192-8