

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIAMBIENTALES  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**EL PRECIO SOCIAL DEL GAS LICUADO DE PETRÓLEO EN EL ECUADOR  
CRISIS DE GOBERNANZA**

**SILVIO IVÁN ANDRADE HERRERA**

**ENERO 2011**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIAMBIENTALES  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**EL PRECIO SOCIAL DEL GAS LICUADO DE PETRÓLEO EN EL ECUADOR  
CRISIS DE GOBERNANZA**

**SILVIO IVÁN ANDRADE HERRERA**

**ASESOR DE TESIS: DR. IVÁN NARVÁEZ  
LECTORES/AS: DRA. ANITA KRAINER  
ING. PABLO CISNEROS**

**ENERO 2011**

## **DEDICATORIA**

A mi esposa Amanda quien me brindó su comprensión, amor y estímulo constante, en aquellos momentos más extenuantes.  
A mis hijos Mishell, Iván y Adrián por el apoyo y cariño que recibí a lo largo de estos años de sacrificio.

## **AGRADECIMIENTO**

Mi más sincero reconocimiento al Dr. Iván Narváez director de este trabajo, por compartir sus conocimientos y brindar acertados consejos a lo largo de esta investigación.

Si bien esta investigación ha requerido mucho esfuerzo y dedicación del autor, es claro que no hubiese cubierto mis expectativas sin la ayuda de los profesores Guillaume Fontaine e Iván Narváez quienes se convirtieron en un soporte en los momentos difíciles.

## INDICE

RESUMEN .....	6
Antecedentes .....	6
Problemática .....	7
Objetivo .....	9
Objetivo específico .....	9
Hipótesis .....	10
Metodología .....	10
CAPÍTULO I: ELEMENTOS CONCEPTUALES .....	12
Un modelo de desarrollo para el Ecuador .....	12
Políticas públicas .....	14
Regímenes Políticos.....	16
El Institucionalismo .....	18
Gobernanza y Gobernabilidad .....	22
Subsidios.....	26
Características de subsidios eficientes .....	28
El modelo de gobernanza y desarrollo sostenible en el país.....	29
La Gobernanza democrática y el desarrollo humano como cuestión social .....	31
Un enfoque de la Teoría del “Path Dependence” .....	38
Desarrollo sustentable.....	40
CAPITULO II: TENSION ENTRE POLÍTICAS SOCIALES Y ENERGÉTICAS .....	43
Introducción .....	43
Antecedentes del subsidio al Gas.....	43
El nacionalismo petrolero en el Ecuador .....	45
Neo-nacionalismo y Política económica de ajuste estructural.....	46
Políticas sociales y económicas en el Ecuador .....	51
Pobreza y desarrollo social .....	53
Conflicto desde la perspectiva Estado, Sociedad y Organismos Financieros.....	55
Gobernabilidad y Gobernanza un enfoque de las políticas neoliberales y el subsidio al gas .....	56
Políticas de energéticas.....	57
Producción de gas. ....	57

Industrialización del gas .....	61
Almacenamiento y Transporte.....	64
Comercialización. ....	64
Consumo por sectores del subsidio.....	66
Consumo por quintiles .....	68
Marco regulatorio del gas en Ecuador .....	69
<b>CAPÍTULO III: GOBERNANZA Y EL SUBSIDIO AL GLP.....</b>	<b>71</b>
Introducción .....	71
Implicaciones del subsidio al gas.....	71
Antecedentes políticos del gasto social. ....	72
El subsidio en la esfera pública.....	75
“Enfermedad holandesa” Redistribución de los beneficios sociales .....	76
Primera fase (1972-1985) .....	78
Segunda fase (1986 – 1999).....	80
Tercera fase (2000-2009).....	83
Gobernanza y Gobernabilidad aplicada al subsidio al GLP .....	87
Gobernanza energética en el contexto del subsidio al GLP.....	89
Aporte final .....	90
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>94</b>
<b>CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>94</b>
<b>GLOSARIO .....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>103</b>

## RESUMEN

El Estado orienta las decisiones de gobierno para impulsar normativas que permitan respaldar una redistribución más equitativa de los ingresos estatales, entonces se busca la mejor manera de administrar y gastar eficientemente los flujos de dinero provenientes de los ciudadanos y de la explotación de los recursos naturales, en función de que estos fondos retornen en forma de servicios que beneficien a la sociedad preferentemente a los estratos más desposeídos.

Los subsidios se crean bajo la perspectiva de Estado, de permitir a las personas de bajos recursos económicos, el acceso a un bien o servicio por un valor inferior al del mercado. Una de estas subvenciones constituye el subsidio al GLP por un lado, este incentivo ha estimulado nuevas oportunidades de crecimiento económico para la sociedad y por otro, los efectos perversos que se han generado en el aprovechamiento del subsidio, tales como la fuga del hidrocarburo por las fronteras de los países vecinos, el uso del gas en actividades comerciales para las cuales no fue creado, debilitan las capacidades de regulación y redistribución, incrementan la demanda del gas de uso doméstico en el país cuestionando en gran medida su sostenibilidad.

En las últimas cuatro décadas, la planificación del subsidio al gas se ha convertido en causa de continuos ajustes en el Presupuesto General del Estado, por lo cual esta investigación intenta analizar la eficacia de ésta subvención, si es productiva, si ha reducido los índices de pobreza, promoviendo el desarrollo social y si este subsidio está beneficiando a los grupos sociales más deprimidos.

Adicionalmente, el tema de los subsidios en el país es un tema complicado de abordar, podría deberse a las dificultades que encuentran los gobiernos, en el momento de establecer estrategias reguladoras, ahondadas por la carencia de marcos normativos vinculantes que coadyuven a las instituciones públicas a garantizar un acceso equitativo de los subsidios energéticos.

En este sentido, esta investigación analiza ciertas variables sociales, económicas y políticas en el periodo 1972-2009, para estudiar el conjunto de cambios en las políticas públicas dentro de un marco institucional, que permitan comprender los alcances y variaciones de las relaciones estado-sociedad ecuatoriana, dentro de una

lógica de equidad y distribución equitativa de los recursos naturales entre los diferentes estratos de la sociedad.

El trabajo que se presenta a continuación, consta de cuatro Capítulos, el primero correspondiente al marco teórico, en el cual se realiza una revisión de la literatura en lo referente a la adopción de subsidios como políticas públicas dentro de un marco institucional, así como el impacto de gobernabilidad y gobernanza en la búsqueda del desarrollo económico y social.

En el Capítulo segundo se aborda la tensión existente entre las políticas sociales y energéticas, para ello se inicia con un recorrido por las diferentes crisis institucionales que atravesó el Ecuador, asistidas por la falta de recursos económicos y asumida por gobiernos de diferentes tendencias sociales en medio de profundas crisis económicas producto del endeudamiento progresivo.

En este devaneo se aborda la pobreza y el desarrollo social en función de las políticas de ajuste estructural. Se señala además, los niveles de producción interna del GLP en diferentes períodos para contrastar con los índices de importaciones anuales del hidrocarburo, que el país se ha visto forzado a realizar para mantener el acceso a este recurso energético por parte de la sociedad.

El Capítulo III, describe los antecedentes del gasto social en función del PIB caracterizado por su tendencia en los periodos presidenciales, así como su fluctuación y su relación con el subsidio al GLP.

En este acápite se identifica tres fases (1972-1985), (1986 – 1999), (2000-2009), en las cuales se revelan, los índices de pobreza en función del consumo de GLP en los hogares ecuatorianos, desagregando el consumo por quintiles y estratos sociales, zonas urbanas, rurales. En el análisis se estructura la interrelación existente entre los actores, la problemática y los diversos niveles de gobernabilidad y gobernanza.

Finalmente se presenta el Capítulo IV, en el cual se establecen lineamientos y directrices que se podrían adoptar como una forma de mitigar los efectos perversos que se presentan en este incentivo, así como experiencias de otros países para emigrar a otros recursos energéticos que permitan la transición de la matriz energética hacia una menos dependiente del petróleo.



## **Antecedentes**

El Ecuador, desde el año 1972 se convierte en un país exportador de petróleo, época desde la cual recibe una gran cantidad de divisas, producto de las exportaciones del crudo. Debido a este boom petrolero, en el país se produce un significativo crecimiento en la economía nacional, este incremento inesperado genera una fuerte expansión del consumo energético. En las cuatro últimas décadas se incrementa la demanda de los derivados del petróleo en una tasa promedio anual de 21.8%, incluso la década de los 70 supera el 25%.

El incremento en la demanda de recursos energéticos ha elevado la dependencia del abastecimiento de energía, mas aún para un país exportador de petróleo como Ecuador, escenario que obliga a sus gobernantes a satisfacer el consumo interno de combustibles fósiles, sin embargo el déficit de tecnología y nivel de refinación lo convierten en un importador mayoritario de los derivados del petróleo.

No existen estudios que permitan evidenciar que la dinámica de demanda energética se la pueda reducir significativamente, pues el crecimiento de los sectores automotriz, industrial y la población en general, ratifican la dependencia de las importaciones de derivados del petróleo como medio de desarrollo económico y social. A todo esto se debe agregar los problemas de abastecimiento, vinculados con la disponibilidad del petróleo como materia prima y la capacidad de refinación del crudo en la región, es por ello que Ecuador mantiene el suministro principalmente de los países como Venezuela productor mayoritario de hidrocarburos, el cual se ha convertido en un socio estratégico para el abastecimiento de combustibles fósiles. Adicionalmente a ésta problemática, se suma a la preocupante vulnerabilidad del sector energético en el país, debido a la ausencia de inversión de los gobiernos ecuatorianos en el sector eléctrico.

Si bien el Estado mantiene políticas sociales para promover el acceso, la redistribución y eficiencia en el uso de la energía, a través de una serie de subsidios para el consumo de combustibles fósiles (energías no renovables) como el GLP, asumiendo el acceso al consumo de energía, como uno de los indicadores básicos para una medición de la pobreza. En este contexto, se realiza un análisis histórico de la eficiencia

y equidad en el gasto social, pues en el país se ha priorizado los subsidios mediante políticas económicas antes que la inversión social.

Sin embargo, el principal problema de un subsidio radica en el efecto inflacionista y desregulación del mercado, es decir que, si se adopta un subsidio este genera un gasto artificial que puede crear inestabilidad en la gobernabilidad de un país. Sin duda la adopción de un incentivo, obliga al gobierno a establecer mecanismo de control y focalización. Entonces esta solución conlleva problemas colaterales, pues la relación entre su creación y eliminación no es lineal, si desaparece el subsidio no desaparecen los efectos que este ocasiono.

En este escenario, es necesario analizar los desafíos que los gobiernos ecuatorianos deben enfrentar, en función de satisfacer la demanda interna de energía con recursos de mayor calidad, menor costo y menor impacto ambiental. Determinando así el grado de eficiencia de una política pública. La investigación que se presenta a continuación, analizara la adopción del subsidio al gas de uso doméstico, debido a que este recurso energético es consumido por los hogares ecuatorianos incluyendo a aquellos de menores recursos económicos; catalogando como un subsidio social aplicado a reducir la pobreza, busca incorporar la equidad como una parte del desarrollo energético, reforzando la participación ciudadana en el aprovechamiento de los recursos naturales.

### **Problemática**

Una de las implicaciones de una política energética de un país es cuidar y velar por el desarrollo sostenible que provea igualdad de acceso a los servicios energéticos básicos (Ríos et al., 2007: 3).

En este sentido, las subvenciones desempeñan un papel importante en el uso de un determinado tipo de combustible o energía, así como facilitan el acceso a los combustibles por parte de los ciudadanos o las poblaciones de bajos recursos económicos.

En el Ecuador, los subsidios a los derivados del petróleo se han convertido en causa de continuos ajustes en el Presupuesto General del Estado. Los gobiernos ecuatorianos en estas cuatro últimas décadas, han mantenido fuertes presiones por parte de la

sociedad para mantener invariable el precio subsidiado de los combustibles, mientras que los costos a niveles internacionales son fluctuantes. Por otra parte, la historia de los subsidios determina una tendencia a incrementar los volúmenes importados, ocasionado una crisis mayor para el gobierno nacional, situación que obliga al Estado a destinar un monto mayor a estas subvenciones, reduciendo la posibilidad de inversión en otros sectores de la sociedad ecuatoriana como la educación o salud.

Otro elemento que se debe analizar es la eficacia de las subvenciones, sin son productivas y promueven el desarrollo, si estos subsidios están beneficiando a los grupos sociales que realmente lo necesitan. Las subvenciones eficientes tienen un carácter temporal y se las asume en concordancia con una etapa de ingreso de divisas producto de la exportación del petróleo, situación que actualmente ha ampliado la brecha entre los ricos y pobres impidiendo terminar con los subsidios que afectaría de mayor manera a la sociedad de bajos recursos.

Los subsidios totales a los combustibles derivados del petróleo en el año 2008 se han incrementado a una tasa anual promedio de 12.24%, el derivado que menor incremento mostró es el GLP con una tasa de 23.51%. Según estimaciones realizadas en el año 2008, estas subvenciones alcanzaran de 679,933 millones de dólares (Cabezas, 2009: 6).

Otra arista de esta problemática es la insuficiente capacidad de refinación, el GLP obtenido en las tres refinerías del país (Esmeraldas, La Libertad y Shushufindi), representa aproximadamente el 23% de consumo interno, debido a la falta de disponibilidad de tecnología adecuada para procesar el petróleo ecuatoriano. Por lo tanto, no se aprovecha de buena manera el crudo, consecuentemente la producción nacional de derivados de petróleo es deficiente.

Al mismo tiempo, los bajos precios del GLP que mantiene el gobierno ecuatoriano, fomentan el contrabando a los países vecinos como son Colombia y Perú, pues en estos países se comercializa el combustible en aproximadamente 17 dólares norteamericanos. Datos proporcionados por el Ministerio de Energía y Minas de Ecuador muestran que la demanda del sector residencial es del 59%, mientras que el restante 37% es utilizado por otros sectores como la industria (11%), automóviles (8%) y el contrabando (22%) (Ríos et al., 2007: 17).

El subsidio al GLP en el Ecuador históricamente ha representado un tema muy difícil de manejar en cuanto a la eficiencia de la gestión pública, porque han transcurrido muchos años sin que hayan tomado decisiones en este tema y cada vez que se lo menciona o se debate se ha convertido en el excusa para que nuestra frágil democracia se quebrante, sin embargo el tema principal es facilitar el acceso a la energía, es así que este hidrocarburo es reconocido como una forma de facilitar la erradicación de la pobreza. Entonces la igualdad en el acceso al energético por parte de los estratos sociales más deprimidos facilitaría al gobierno disponer de niveles adecuados de gobernanza y gobernabilidad.

### **Objetivo**

Evaluar el impacto real en la política del subsidio al GLP en función de aliviar la pobreza, en el periodo comprendido entre: 1972 - 2009, para verificar ¿en qué medida éste incentivo afectó a los niveles de pobreza? De esta manera, se desea determinar los factores político sociales que han incido en el período de análisis, porque han transcurrido varios años sin que se tomen decisiones definitivas en el sostenimiento del subsidio al GLP, cada vez que se lo debate se convierte en el primer pretexto para que nuestra débil democracia se convulsione.

### **Objetivo específico**

- Si bien, el subsidio al gas de uso doméstico es asumido para mitigar la pobreza, el objetivo es determinar: ¿Cuáles son los factores que han determinado que el subsidio al GLP se mantenga en cuatro últimas décadas en el Ecuador independiente de la orientación ideológica y de los acuerdos suscritos con el FMI?
- Se analizará la variable pobreza en tres fases ubicadas en las tres últimas décadas, los indicadores de extrema pobreza, porcentaje de la población que tiene acceso al subsidio y los impactos que ha tenido este incentivo en la economía del país.

## **Hipótesis**

La pregunta central intenta responder ¿si la adopción del subsidio al GLP durante las últimas cuatro décadas ha ayudado a reducir los niveles de pobreza, coadyuvando a una redistribución equitativa de los recursos energéticos en el Ecuador?

- La hipótesis de partida, plantea que la aplicación del subsidio al GLP como política pública para reducir la pobreza de los ecuatorianos, en busca de una mejor distribución de los recursos energéticos que permitan un mayor crecimiento económico y social, no ha resultado eficaz debido al bajo nivel de estructuras gubernamentales y más bien ha puesto en riesgo la gobernabilidad del país.
- Una segunda hipótesis esboza la necesidad de mantener el subsidio al GLP, en función de mantener bajos precios de los recursos energéticos y coadyuvar a la eficiencia energética, vista como factor que influyen directamente a los niveles de productividad y a la eficiencia económica, en medio de una débil gobernabilidad, entendiéndose como las interacciones que mantienen los que gobiernan y los gobernados, facilitando el manejo de los recursos naturales dentro de la coyuntura política, social y económica del gobierno.

## **Metodología**

La presente investigación posee el carácter histórico - analítico, ya que parte de un análisis de la evolución del comportamiento de las variables de estudio en el período (1972-2009) relacionadas con la evolución del consumo de GLP, analizando el incremento de uso por sectores como: transporte alimentación, recreo, ocio, industrias agrícola, o de servicios, etc., con los resultados obtenidos a través del proceso de estimación y relación entre las variables objeto del presente estudio, se pretende comprobar o negar las hipótesis planteadas, así como evidenciar el comportamiento de los desequilibrios en la gobernabilidad, en el contexto de las políticas públicas y el nivel de gobernanza en el período planteado. El marco teórico versará sobre la revisión de los importantes aportes de la teoría de acceso a los recursos energético con relevancia en la aplicación de políticas de Estado asumidos bajo diferentes modelos políticos y económicos.

El proceso de recopilación y revisión de documentos relacionados a: Subsidios, gobernabilidad, políticas económicas y gobernanza que aborden los conflictos que enmarcan las subvenciones y su sostenibilidad, se determinó la necesidad profundizar algunos elementos que se consideraron de interés para la gestión, como crear alternativas para administrar el subsidio al gas de uso doméstico y los planteamientos desde diversos sectores. En este estudio se analizará la evolución de los índices de pobreza, para ello la variable dependiente es la pobreza y la variable independiente es el subsidio, incorporando informes estadísticos de la dinámica del GLP, en lo referente a importación, producción, comercialización, ubicados en la base de datos de la Unidad de Planificación Corporativa de EP PETROECUADOR. En lo referente a los niveles de pobreza, se revisará su fluctuación en las cuatro últimas décadas, así como la distribución del gas de uso doméstico por consumo según estrato social, tipo de población y sectores productivos, se asumen los estudios realizados el INEC.

Las fuentes secundarias están relacionados a bases teóricas de autores relevantes en: Subsidios, sostenibilidad y gobernanza, análisis del gasto público, políticas públicas, políticas redistributivas e incentivos positivos y negativos. Adicionalmente se determinará el valor comercial del GLP en los mercados internacionales y locales, investigando las acciones sociales que influyen en la fijación de precios. Así como construir gráficos y series que permitan visualizar la evolución del gasto y la estructura del consumo.

Finalmente, en el proceso de recopilación y revisión de documentos se extenderá al análisis de reportes de revistas especializadas en el tema para determinar las fechas en los que ocurrieron los cambios del subsidios y que ocurrió con la sociedad, se incorporará entrevistas a altos funcionarios que trabajaron en esas administraciones con cargos inherentes, considerados como actores de estas reformas o del proceso en general, expertos en subsidios, consultores de OLADE, líderes sociales, funcionarios del Banco Central del Ecuador, EP PETROECUADOR, para realizar las entrevistas abiertas a profundidad que aporten a este estudio.

## CAPÍTULO I: ELEMENTOS CONCEPTUALES

### **Un modelo de desarrollo para el Ecuador**

En el análisis del desarrollo humano, la libertad de una sociedad no solo se refiere a la evaluación de las instituciones políticas que la rigen, sino al medio instrumental que se fija para su continuo mejoramiento. De todas maneras, existe un vínculo empírico entre las diferentes libertades sean estas políticas o sociales, las cuales coadyuvan a fomentar seguridad económica<sup>16</sup> y energética, la participación ciudadana, contribuyen a generar recursos públicos para financiar servicios sociales.

Para este análisis se asume al modelo de desarrollo como un patrón que busca una distribución más equitativa de la asignación del ingreso, basados en esta premisa se entiende que una mayor participación de los sectores que disponen de menores recursos económicos de la sociedad, se puede llegar a una mayor producción y crecimiento económico de un país.

En la actualidad se evidencia en el Ecuador el incremento del peso social de los grupos más relegados, es decir aquellos que viven en una pobreza extrema y que han ocupado con mayor presencia un espacio importante para la reivindicación de sus demandas sociales.

La disponibilidad para cubrir los requerimientos básicos del sector público en cuanto a fuentes energéticas de calidad y cantidad no se han resuelto mediante mecanismos de mercado, el desarrollo de la producción interna de los recursos energéticos, así como el uso racional de los mismos, han determinado la creación de instrumentos para ajustar y mejorar el funcionamiento de la estructura del Estado, mediante la intervención directa o indirecta a través de impuestos, subsidios o regalías, los cuales buscan incidir en la racionalidad de los mecanismos públicos y privados que actúan sobre el sistema.

En el plano social, el acceso de la población a los recursos energéticos de manera suficiente, oportuna y competitiva para los hogares, atendiendo las necesidades

---

<sup>16</sup> Una de las maneras de determinar el grado de democracia se refiere a la seguridad económica, la cual debería reflejarse en las libertades políticas como: elecciones libres y la libertad de expresión, mientras que la participación económica de una sociedad alude a las oportunidades para participar en la producción y el comercio, generando las reglas de mercado.

humanas, asumiendo una racionalidad entre los actores estado-sociedad en el aprovechamiento de los recursos naturales con una mínima afectación a los ecosistemas y en el plano político se alude a la gobernabilidad, soberanía, independencia, equilibrio del poder político-económico entre el Estado y los grupos de poder (Rodríguez, 2003: 72).

Por otra parte la búsqueda de soluciones a las crisis económicas que ha venido soportando el país a lo largo de las últimas décadas, motivaron a los diferentes gobiernos, independientemente de su orientación ideológica, a formalizar acuerdos con el FMI<sup>17</sup> y otras Instituciones Financieras Internacionales, por ejemplo el Banco Mundial.

Los acuerdos con el FMI se han concretado a través de cartas de intención, las cuales constituyen acuerdos que condicionan el desembolso de los recursos al establecimiento y cumplimiento de metas en materia económica y financiera. Además del aporte financiero entregado por el FMI, cuenta la participación de este organismo en el ámbito de la cooperación y asesoría técnica.

Ante la existencia de desequilibrios en materia fiscal, la recomendación del Fondo Monetario en muchos casos ha sido, reducir el gasto del gobierno en bienes y servicios, en lugar de aumentar los impuestos, precisamente porque es probable que recaiga de manera más directa bajo el control del gobierno y por lo tanto, sea más fácil para fiscalizar. Esto a su vez, frecuentemente requiere mejorar el control del gasto presupuestario, campo en el cual el Fondo Monetario ha prestado asesoramiento extenso (Tait et al, 1990: 34). En el transcurso de la década de los “90”, se suscribieron dos cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional, el 2 de febrero de 1990 y el 31 de marzo de 1994. El Ecuador luego de adoptar el esquema monetario de la dolarización, suscribió con el FMI la novena carta de intención en el mes de abril del

---

<sup>17</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) se origina en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods, el 22 de julio de 1944, Ecuador fue uno de los 44 países fundadores de este Organismo Internacional. El sistema de Bretton Woods asignó al FMI un conjunto de funciones, principios y directrices de sus actividades, para evaluar los aspectos fiscales, comerciales y externos que se han constituido en elementos fundamentales en la formulación de estrategia de política económica de los Estados Unidos.



2000, producto de los problemas económicos experimentados derivados de un exceso de emisión monetaria fruto de un periodo de bonanza petrolera.

En este análisis se tomará en cuenta las cuatro últimas décadas, en las cuales el Estado ha sufrido la injerencia por parte de organismos internacionales, buscando impulsar políticas de ajuste económico que consideraban a los precios de los combustibles como una tarea básica de corrección, por lo cual motivan variaciones y ajuste en los precios de los hidrocarburos sin considerar la relación que existe entre el Estado y la sociedad.

Entonces ¿Cuáles son los factores que han determinado que el subsidio al GLP se mantenga en las dos últimas décadas en el Ecuador, independientemente de la orientación ideológica del gobierno y de los acuerdos suscritos con el FMI?, ¿De qué manera influyeron las políticas públicas, la gobernabilidad y el institucionalismo en este período de análisis al mantenimiento del subsidio al GLP?

Entonces, ¿Cómo integrar las distintas aproximaciones al subsidio y su relación con la gobernabilidad de un país? Para entender los fundamentos de la gobernabilidad y analizar el proceso mediante el cual las necesidades colectivas como las subvenciones se transforman en políticas, es necesario precisar qué entendemos por instituciones políticas, cuáles son y cómo pueden estudiarse, para así exponer con mayor claridad las bases sobre las que se propone una nueva e integradora forma de entender la gobernabilidad, gobernanza e instituciones públicas. Es por este motivo que a continuación se desarrollan varios conceptos, en el campo de las políticas públicas.

### **Políticas públicas**

Roth se refiere al Estado como una institución que formaliza las reglas de juego en los diferentes ámbitos que desea regular, de esta manera define a “las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, que representan la realización concreta de las decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego” (Roth, 2007: 19). Entonces, las políticas implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder, el comportamiento de sus instituciones y como sus cambios se atribuyen a sus estructuras mismas.

En el entorno de las políticas públicas es posible diferenciar la problemática fruto de las necesidades insatisfechas de la sociedad y las soluciones de manera específica, o a su vez, plantear temas secuenciales y esfuerzos compartidos entre el estado y la sociedad<sup>18</sup>, para lo cual se requiere analizar las políticas públicas internas y externas del gobierno.

Fundamentalmente la forma de gobernar en cuanto al diseño de gestión y evaluación de las políticas públicas, se identifican los objetivos de los políticos sin importar la tendencia partidista, idealista o el interés propio (Lahera, 2004: 7). En este escenario, la dinámica de las políticas públicas tiene que ver con lo social, sin olvidar que son un campo más amplio que alude a lo general, sin embargo las políticas públicas son causales, son creadas para dar soluciones específicas de cómo manejar los bienes públicos<sup>19</sup>. Es por ello que el estado y los actores sociales buscan captar los recursos, con el fin de incidir, modificar y regular las políticas públicas utilizándolas como puerta de entrada al análisis de las relaciones estado-sociedad. En este sentido la teoría de Lahera concuerda en este marco teórico al mencionar que:

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura (Lahera, 2004: 8).

Desde el punto de vista más instrumental, se debe reconocer que las políticas públicas son una herramienta útil para atender los problemas en búsqueda del bienestar social. Rawls a pesar de su oposición al utilitarismo defiende la importancia que el da a los bienes, en la perspectiva de la teoría de la justicia, menciona que una sociedad ordenada sería aquella en la cual los arreglos sociales se basan en los acuerdos estado-sociedad que todos aprobarían si tuviesen la misma oportunidad, su objetivo es combatir y superar el utilitarismo en el cual el bienestar de la sociedad es fundamental. Es claro que la sociedad ecuatoriana asume el subsidio al GLP desde la perspectiva utilitarista, en donde el estado proporciona los medios económicos necesarios para satisfacer la

---

<sup>18</sup> En definitiva el Estado se convierte en un ente selector de las demandas públicas y a su vez es un proveedor de servicios.

<sup>19</sup> Las políticas públicas en el escenario local o regional generan dos efectos de poder, por un lado disciplina a la sociedad y a la vez es artífice de la generación de conflictos sociales.

demanda interna. Entonces el subsidio ratifica la necesidad de buscar acuerdos estado-sociedad para mantener un nivel adecuado de gobernabilidad.

Si bien, la excelencia de las políticas públicas no garantiza que sus contenidos sustantivos terminen siendo totalmente inequívocos o inconsistentes con los mecanismos propuestos o con las soluciones institucionales definidas en la misma política y que ello pueden sesgar a los actores públicos hacia un populismo inmediateista (Lahera, 2004: 9), al realizar ofrecimientos no son sustentables en el tiempo, como el subsidio al GLP, también es posible que las políticas públicas no están enmarcadas dentro de amplio proceso de participación y debate, condicionando al gobierno a disponer de una baja aceptación y colocando en riesgo su estabilidad como gobernante.

Por otra parte, en el caso de los recursos naturales la privatización, es la manera como se operacionaliza la idea de mercado en las políticas públicas (Crespo, 1999: 1). El mercado ha estado vinculado a la desregulación, descentralización, participación social con la incorporación de la noción de desarrollo sustentable en las políticas públicas.

Estas medidas han incrementado las competencias y capacidades de los gobiernos locales y regionales, sobre todo en aspectos sociales enfocados en la eficiencia de la gestión local, facilitando la ejecución de un modelo de desarrollo auspiciado por el gobierno central, pues la aproximación a los principios y la dinámica que rige a la esfera política y la acción pública nos refiere a los regímenes políticos y el espacio en el cual se desenvuelven.

### **Regímenes Políticos**

En el análisis de los regímenes políticos y las políticas públicas, es necesario incorporar el debate de si “los distintos regímenes políticos implican una especificidad de los procesos de estructuración de las políticas públicas” (Medellín, 2004: 7).

El estudio de los regímenes políticos nos aproxima a entender el conjunto de factores políticos e institucionales en los cuales se estructuran las políticas públicas (Medellín, 2004: 8), bajo esta premisa se podría explicar la inestabilidad de las autoridades en los ministerios encargados de generar las políticas energéticas respecto a

la exploración, explotación, transporte y comercialización de los hidrocarburos en el país, al igual que las directrices de la empresa pública EP PETROECUADOR como su brazo ejecutor, entonces se expresa la evidente informalidad institucional y problemática política, pues la pugna entre poderes genera dificultades de gobernabilidad, escasa continuidad de las autoridades y ausencia de consensos.

Esto nos lleva al análisis de que los gobernantes a través de los regímenes políticos<sup>20</sup> expresan su voluntad y la forma particular de ejercer el poder político en un estado cuya sociedad reclama reivindicaciones y una mejor distribución de ingresos económicos. En la misma línea de análisis el autor propone que “los regímenes políticos se constituyen en formas de institucionalidad de obediencia política y social” (Medellín, 2004, 14), entonces el nivel de decisión, organización y manejo estatal se rige por jerarquías que definen la ruta crítica de decisiones y acciones que consolidan el modelo político de los gobernantes.

Es claro que las políticas públicas determinan la forma como los gobernantes disponen de los recursos institucionales y sociales para obtener sus objetivos, sin embargo la lucha entre la forma de imponer desde el ejecutivo una forma de poder requiere de la aplicación de recursos internos y externos de dominación o de consenso para inferir en el aparato gubernamental y luego extenderse hacia la sociedad. Básicamente en Ecuador se puede hablar de corrientes respecto a cómo se han formulado políticas públicas a través de las instituciones, esto lleva a revisar el nivel de institucionalismo que posee el país, para explicar la forma como se adoptan políticas con influencia exógena y por otro lado bajo una corriente nacionalista. La historia de los gobiernos democráticos revela, los cambios de aplicación de políticas económicas, respaldadas por el sesgo de los partidos políticos que han gobernado el país, entre los cuales se puede citar las corrientes tradicionales como: Democracia Popular, Social Cristianos, Izquierda Democrática, etc.

---

<sup>20</sup> La importancia de un régimen político está en el nivel de cómo se estructuran las intenciones del gobierno y como logra traducirlas a la realidad en forma de políticas públicas en medio de sus sesgo e inclinación política.

## **El Institucionalismo**

Partamos de la noción de que “el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y diseño de las instituciones” (Peters, 1999: 16) y que las instituciones son el resultado de acciones que encierran propósitos de individuos instrumentalmente orientados, en las organizaciones como el Estado, aun cuando las instituciones son resultado de la actividad humana, estas no son necesariamente producto de un diseño consistente.

Evidentemente las políticas de ajuste estructural comenzaron a ser implementadas dentro de un contexto social y político específico. A principios de los ochenta, el sistema político ecuatoriano caminaba por el sendero de lo que aparentaba constituirse en un “estado de bienestar”; hacia un nuevo diseño institucional menos favorable a la implementación de políticas económicas socialmente sensibles y más propensa a aceptar las rígidas demandas de las instituciones financieras internacionales debido a la recesión económica a nivel mundial, que afectó en gran medida a Latinoamérica. En cuanto a los partidos políticos y las clases medias, que aparecieron como nuevos actores en la escena política, han desempeñado un papel de intermediación con capacidades marginales de organizar demandas sociales y plasmarlas en el Estado.

El Estado es prácticamente una entidad metafísica que encarna la ley y las instituciones gubernamentales, pero al mismo tiempo de alguna manera las encarna. El Estado se vincula orgánicamente con la sociedad y la sociedad esta significativamente influenciada por la naturaleza del Estado. Las estructuras sociales por ejemplo, se legitiman por ser reconocidas por el Estado y no por ser manifestaciones de la voluntad popular o del comportamiento del mercado (Peters, 1999: 20).

Durante el período de aplicación de los paquetes de políticas económicas patrocinadas por el FMI, se determina la descentralización y debilitamiento del Estado y de sus estructuras institucionales, cuyas funciones han sido transferidas a actores no estatales. Las reformas neoliberales aplicadas por el Fondo Monetario Internacional en varios países de la región han llevado a una re-institucionalización del manejo de los recursos naturales (Perrault, 2007: 3). Por ejemplo, los contratos de suscritos con compañías petroleras extranjeras, eliminando toda posibilidad de participación mayoritaria del estado a través de su empresa nacional de petróleo PETROECUADOR.

En resumen, los gobiernos ecuatorianos en parte de las últimas décadas (1980 a 2006)<sup>21</sup> sea por tendencia ideológica o por presión de organismos financieros internacionales, han implementado políticas de ajuste estructural bajo la escuela del neo-institucionalismo. Estas políticas no han resuelto la crisis del sistema productivo nacional ni tampoco, han fortalecido la sustentabilidad financiera del sector público. Las políticas de ajuste estructural han descuidado la promoción del desarrollo del capital humano<sup>22</sup>, por la suscripción de las cartas de intención con el FMI varios gobiernos inicialmente cambiaron el valor de la bombona de GLP de 15kg, sin embargo este fue el detonante para que finalice anticipadamente su mandato. El excesivo manipuleo de los subsidios en economía es un asunto complejo, sobre todo en nuestro país, donde la historia de las últimas décadas demuestra que en los gobiernos de Abdalá Bucaram (96-97), Jamil Mahuad (1998-2000) y Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) se trató de eliminar o focalizar el subsidio al gas, sin embargo la presión social neutralizó cualquier intento del Estado para regular este incentivo.

Por otro lado, el presidente Correa maneja los hilos del país retornando a la escuela del institucionalismo, por lo cual en desde enero del 2007, bajo su filosofía del socialismo del siglo XXI en medio de evidente nacionalismo moderno, se encuentra reestructurando y fortalecido la institucionalidad en el país, estos cambios se reflejan en los nuevos lineamientos de las políticas petroleras que ha implementado. Esto sin embargo no se ha pronunciado en el campo del subsidio al GLP, por otra parte en materia de reformas a la ley de hidrocarburos poco o nada se ha avanzado en este tema.

El institucionalismo tiene que ver con la las instituciones públicas, las preferencias de los actores individuales o corporativos, la representatividad de la sociedad como la suma de los intereses individuales. En este caso en el Ecuador, las

---

<sup>21</sup> Rodrigo Borja, en 1990 se firmó una nueva Carta de Intención con el FMI y una Carta de Desarrollo con el Banco Mundial. El gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) prosiguió con el ajuste estructural, este último cambio el estilo de implementar las políticas de ajuste, el precio del gas aumentó en 115%. En el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000) para reducir el déficit del gobierno central, los subsidios universales a la electricidad, gasolina y gas doméstico, que equivalían a más de US\$ 500 millones, fueron completamente eliminados. A pesar de esto, Mahuad no pudo resolver la crisis y fue obligado a renunciar en enero del 2000 después de una revuelta popular. En el medio de una tormenta social causada por el incontenible deterioro de las condiciones generales de vida, el gobierno de Gustavo Noboa firmó otra Carta de Intención con el FMI, una vez más, las políticas sugeridas por las instituciones financieras internacionales.

<sup>22</sup> El término capital humano se lo emplea para determinar el factor de producción dependiente de la cantidad y de la calidad de formación y productividad de las personas involucradas en un proceso productivo (fuerza de trabajo).

instituciones han sido manejadas por los gobiernos en función de sus planes de desarrollo, sin embargo no se adaptan velozmente a los intereses, sino que evolucionan lentamente y de modos que no pueden ser anticipados (Peters, 1999: 19), ocasionado un desbalance entre lo proyectado y realmente conseguido.

Sin embargo la infraestructura institucional es dinámica, esta variando continuamente a través del tiempo y esto se debe a las interacciones entre los intereses público-privados, sobre todo a las iniciativas públicas que responden a propuestas de un plan de desarrollo cuyo diseño e implementación está marcado por la tendencia ideológicas de las administraciones de gobierno<sup>23</sup>. Aún más, alteran las configuraciones de las estructuras institucionales adecuándolas a su visión de sociedad, es por ello que los mecanismos de mercado deben aproximarse lo mejor posible a lo que la sociedad considera óptimo (Lerda et al., 2003: 12).

Entonces, el retorno de los recursos naturales bajo el control del sector público proyecta una reconfiguración institucional en torno a una tendencia nacionalista, que va en contra de la práctica llamada “acumulación por desposeimiento”, es decir la lucha por mantener y controlar el manejo de los recursos naturales, entre el gobierno y la sociedad. La familia ecuatoriana busca un alineamiento institucional hacia los principios del mercado, para lo cual han impulsado transformaciones en las prácticas institucionales y también en las formas en las cuales los recursos han sido conceptualizados, manipulados y representados a través del discurso de gobierno. Recursos no renovables como el petróleo aún son asumidos como bienes públicos sobre los cuales los individuos tienen derechos como ciudadanos.

“Evidentemente que el complejo proceso bajo el cual se formulan, diseñan, articulan y coordinan las intervenciones públicas, que constituye la parte visible de las actividades de gobierno que propone alcanzar a través de un interés colectivo” (Lerda et al., 2003. 15) se abre un espacio para generar fallas de gobierno, si consideramos que existe un conjunto de normas regulatorias que ordenen el funcionamiento de manera compatible con la generación de resultados socialmente eficiente, detrás de esta premisa

---

<sup>23</sup> Mientras los científicos políticos de la tradición teórica de la elección racional (o la teoría de los juegos), ven a las instituciones como marco de reglas, procedimientos y acuerdos, o prescripciones sobre lo requerido, prohibido, o permitido. Los economistas neo-institucionalistas ven a las instituciones como regularidades en interacciones repetitivas (Maggio, 1991: 3)

debe existir coherencia entre las decisiones políticas por parte de la administración provincial o regional con los mandatos asumidos en dicha disposición, que por otro lado debe ser democrática.

En este escenario, las administraciones de gobierno son responsables al menos políticamente por los resultados que derivan de la aplicación de su modelo de desarrollo y del funcionamiento del mercado, para que la sociedad tenga la percepción de que los resultados han sido satisfactorios. Esto lleva a la consideración que las fallas de gobierno conlleva a determinar fallas de mercado para lo cual las sociedades tratan de corregir las deficiencias de interés social a través de las políticas públicas. Ello significa, reducir los espacios de ineficiencia en el manejo de las políticas locales o sectoriales a fin de evitar efectos adversos para el estado.

Generalmente las políticas públicas emergen de ámbitos específicos, aseguran la coherencia necesaria para incorporar la aceptación de la sociedad, poniendo en juego la gobernabilidad en cada etapa del gobierno, en la dinámica para atender las demandas de la sociedad. “La gobernabilidad es un proceso que produce el equilibrio dinámico entre el nivel de demandas expresadas por la sociedad y la capacidad del sistema institucional de procesarlas de manera legítima y eficiente” (Camou, 2001: 36).

Existe otra corriente que confluye en el estudio de gobernabilidad, Tomassini se acerca a las ideas de Camou al mencionar que la gobernabilidad depende de las políticas públicas poniendo en juego cada etapa del gobierno para atender las demandas de la sociedad a través de las instituciones gubernamentales (Tomassini, 1996: 2).

Curiosamente los avances de la nueva administración pública aunque por una parte tienden a mejorar la eficiencia de las políticas públicas, por otro producen una fragmentación del estado y de su configuración horizontal de las jerarquías de poder en su intento por descentralizar las competencias; en cuanto a generación de políticas seccionales en varios ámbitos, es por ello que se analiza la incidencia de las políticas sectoriales y sus problemas en lo referente a la capacidad de las instituciones y la generación de políticas encaminadas a lograr un mayor número de personas sean beneficiadas y a la vez el menor número sean perjudicadas.



## **Gobernanza y Gobernabilidad**

Tanto en el Ecuador como en otros países latinoamericanos la gobernabilidad es lo que ha estado en juego en estas últimas décadas. Las instituciones políticas emiten las reglas que rigen el juego político de las interacciones entre el sistema social y el económico entre otros, entonces el institucionalismo establece las bases bajo las cuales se puede entender la gobernanza.

El punto de partida es la interacción entre gobernanza y gobernabilidad, Kooiman señala que: “la gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios” Siendo la gobernanza un modelo para facilitar el ejercicio del poder político y la acción del gobierno, para ello se requiere analizar varias aproximaciones teóricas sobre la manera de gobernar (*governing*), tomando en cuenta a las instituciones como marco de esas interacciones y estableciendo una fundamentación de la normativa para todas estas actividades, el autor plantea una perspectiva de gobernanza socio política en función de tres actores principales: el estado, la sociedad civil y el mercado. La interacción se configura gracias al rol que tienen las relaciones en las formas, modos y modelos de gobernar (Kooiman, 2003, 4).

Visto de esta forma, la gobernabilidad dependería del lineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema socio político para satisfacerlas a través de instituciones, por lo tanto la gobernabilidad no se alinearía a las necesidades con capacidad conferidas institucionalmente, sino también a las necesidades políticas.

Utilizando estos diferentes enfoques de gobernanza, se visualiza que el gobierno ecuatoriano ha transferido recursos públicos no sólo a los grupos sociales de ingresos bajos y medios, a través de los subsidios sino también, a las empresas y corporaciones financieras privadas para salvaguardarlas, como ocurrió en el salvataje bancario sucedido en el periodo de Mahuad. Generalmente con respecto al tema de los subsidios, la opinión pública ecuatoriana suele concentrarse únicamente en los subsidios relacionados al consumo masivo, descuidando así la atención sobre las transferencias públicas efectuadas a favor de los sectores financieros y monopólicos privados, como las empresas comercializadoras del GLP.

Desde 1996 la eliminación de los subsidios, ha sido altamente debatida. Actualmente el subsidio al gas doméstico, que fue implementado en la década de los

años 70, beneficia a cerca del 80% de los hogares urbanos. Aproximadamente el 77% del consumo nacional de gas doméstico es importado. La ausencia de reformas en las políticas que regulen los subsidios energéticos debidamente integrados en nuestro país reflejan la poca capacidad técnica de los gobiernos para mantener prudentes equilibrios fiscales mejorando el acceso y calidad de los servicios más prioritarios cumpliendo los objetivos trazados en la agenda pública. En ese caso la afirmación de que “Los subsidios generalizados son perversos y que benefician a las capas de población que tienen mayor riqueza, tienen por lo tanto mayor ingreso y pueden acceder en mayor cantidad a los bienes y servicios subsidiados” (Broborich, 1998: 1) no es menos cierta.

Por otra parte, existe evidencia de que las políticas sectoriales no se encuentran debidamente coordinadas, debido a que los instrumentos de acción son manejados independiente y asincrónicamente en términos generales. En el Ecuador, en la Constitución vigente se ha desarrollado una institucionalidad y políticas públicas en materia energética que se encuentran en la agenda gubernamental, aunque esto demuestra un retraso en este ámbito por gobiernos anteriores, coadyuvando la falta de coordinación e integración de los objetivos de las políticas energéticas.

A través de las interacciones de los actores estratégicos la “Gobernanza” es la capacidad del sistema para reforzarse por sí mismo, capaz de traducir las demandas ciudadanas en políticas efectivas. Desde la gobernabilidad la pregunta que se debe responder ¿cuáles son las instituciones determinantes que posean la capacidad de formular e implementar cambios en las políticas de subsidios a los hidrocarburos, que sean equitativos y duraderos?

Entonces, el subsidio al GLP constituye un conflicto ciertamente “invisible”, mientras no se intente reducir o focalizar el uso del gas de uso doméstico, la sociedad se mantiene en un compás de espera en función de las decisiones que adopten los gobernantes, en este sentido la gobernanza iterativa permite conceptualizar los problemas y las oportunidades en la frontera entre lo social y lo político, los conflictos no pueden ser tratados de manera aislada, esto significa que gobernar requiere imágenes, instrumentos y potencial de acción del estado, entidades públicas y sociedad para tratar de solventarlos, al menos no perder el control teniendo en cuenta sus propias complejidades, diversidades y dinamismos (Kooiman, 1993: 191). La teoría de la gobernanza empieza en la diversidad el dinamismo y la complejidad de las sociedades a

ser gobernadas y el gobierno, esta relación tan estrecha permite proyectar el nivel de gobernabilidad de un gobierno en función de las satisfacciones de la sociedad.

Para lo cual, se debe reconocer que en varios países de la región andina, actualmente se experimenta una baja estabilidad política y económica, la influencia de organizaciones extranjeras de ayuda financiera, compañías privadas entre otros actores y una estructura institucional débil acompañada de una serie de políticas neoliberales diseñadas para reducir la presencia y autoridad del estado para fomentar la inversión extranjera, evidencian la poca gobernabilidad existente en el manejo de los recursos naturales, mostrando la facilidad de los capitales nacionales y extranjeros para apropiarse de los recursos.

Consecuentemente, los derechos sociales, políticos y civiles son ejercidos parcialmente, esta premisa es posible explicarla desde el trabajo de Prats en el cual menciona un doble papel de la gobernabilidad; por un lado, existe cuando se evita la autocracia y por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.

Esta doble dimensión del concepto la permite identificar el par de vertientes del concepto de gobernabilidad, como estabilidad política o para realizar políticas que satisfagan las necesidades de la ciudadanía. “Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzador y generador de la mejora de lo político” (Prats, 2002: 106).

Por otro lado, la gobernabilidad no puede ser explicada a partir de conceptos teóricos como la capacidad del sistema político de generar coaliciones estables o del sistema económico para seguir las señales del mercado, la presencia de actores políticos fuertes o la solidez de las instituciones públicas, sino mas bien está en la habilidad de los gobiernos y la sociedad en combinar adecuadamente una creciente participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, manejar adecuadamente los márgenes de equidad y distribución de los recursos naturales, además de un crecimiento económico dinámico basado en el mercado (Tomassini, 1996: 5). Estas grandes aspiraciones deben estar enmarcadas dentro de una cultura cívica. Putman menciona que “el desempeño de las instituciones depende del contexto social en el que operan, el buen funcionamiento de un régimen de una cultura cívica requiere la existencia de una cultura política homogénea entre los individuos a quienes se aplica” (Putman, 1993: 11).

Es posible vislumbrar los fracasos en el tema de focalización analizando la cultura política<sup>24</sup> como una configuración de relaciones entre estado - sociedad, desde esta perspectiva la gobernabilidad debe referirse a una dimensión supranacional en la que se requiere de alguna forma de autoridades capaces de hacer cumplir las normas y decisiones tomadas en el más amplio sentido de la gobernabilidad.

“El nivel de cultura política se refiere a una compleja amalgama de ideas, actitudes y valores que conforman “modelos” de orientación política” (Camou, 2001: 26). De esta manera la cultura política sustenta la democracia, es decir “la aceptación de los ciudadanos y las elites políticas de ciertos principios plasmados en la libertad de expresión en los derechos de los partidos de oposición y de los derechos humanos. (Almond citado en Lipset, 1996:55).

Actualmente en lo relativo a las decisiones que afectan a la sociedad, el proceso de formulación de políticas tiene un matiz autoritario, dado que es el Poder Ejecutivo a través de la asamblea legislativa nacional tiene la potestad de decisión final. Sin embargo también se evidencia el proceso de toma de decisiones para las políticas sociales más pluralizado y participativo. En la práctica, el estilo de toma de decisiones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional tiene un déficit de participación social y delega la responsabilidad de implementar sus “recomendaciones” al gobierno nacional.

En este análisis se asume la corriente teórica de Prats al señalar que, la gobernanza es un sistema, que enmarca la acción de los actores sociales y la acción de gobernar, lo cual incluye la política, las políticas públicas y la administración pública (Prats, 2003: 244). De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse.

Sin embargo en el Ecuador cada vez es más frecuente la respuesta a la carencia de una participación institucionalizada en el proceso de toma de decisiones, un ejemplo de ello son los pueblos indígenas y los campesinos que se han visto obligados a organizarse y expresarse a través de acciones políticas.

---

<sup>24</sup> La idea de cultura política emerge en los años 60 por Almond y Verba, su criterio es que la cultura política es un patrón de las actitudes individuales y la orientación hacia la política. En los años 80 el Pulman realiza una importante contribución al tema, este autor en su estudio analiza a las instituciones e identifica que el civismo de la población afecta a las identidades, poder y a las estrategias de los autores.

Tomassini se refiere al término gobernanza como un buen gobierno que atiende y fortalece las condiciones favorables para la sociedad. Sin embargo Kooiman en su libro “*Governing as Governance*” es más explícito al plantear el análisis de la interacción como un elemento primordial de la gobernanza, según el cual, es una mezcla de todos los tipos de formas de gobernar, de todos los tipos de actores sociopolíticos, públicos y privados, y que ocurre en distintos niveles (Kooiman, 2003: 3).

La gobernanza, como lo son todos los modelos de servicio público, se deriva de la cultura política en la que está inserta, el surgimiento de la gobernabilidad por lo tanto, aparecen en diferentes instituciones, formas de gobernar en diferentes contextos nacionales.

Entonces, las luchas en los países en desarrollo como Ecuador, están lejos de acabarse, la brecha existente entre ricos y pobres coadyuva hacia la construcción de sistemas políticos más equitativos, en los cuales se debe incluir mayor participación del conglomerado, la búsqueda de consensos y cooperación más equitativa, esto nos llevará a adoptar políticas con mayor aceptación de la sociedad en general, en beneficio de las clases menos favorecidas.

## **Subsidios**

En 1974 con la asunción al poder por parte del General Rodríguez Lara, profundizando el modelo de inversión del Estado, se adopta el subsidio a los combustibles, como un sistema de compensación en los momentos en que el precio internacional del petróleo produce un excedente económico en el país. Adicionalmente se debe recordar que este subsidio se creó en función de abastecer a los requerimientos del ejército, para facilitar el transporte militar que luego termina extendiendo al transporte público y privado. El incremento del precio del petróleo permitió el aumento sustancial de los ingresos públicos, situación que respalda la aplicación de la subvención al GLP, debido a que el precio del gas importado era superior al precio del hidrocarburo a nivel interno, y porque la política del gobierno era mantener inalterados los precios de los combustibles (Mayoral, 2009: 103).

En el subsidio al GLP que otorga el gobierno ecuatoriano se debe analizar la oferta y demanda. En el primer caso la subvención permite a los ciudadanos asumir los

costos de producción que lo convierten en un bien o servicio a un precio inferior al real, en el caso de la demanda el Estado financia la adquisición del bien al precio del mercado internacional beneficiando a quien no puede adquirirlo a precio de mercado.

En teoría, hay dos elementos que están presentes en las políticas de subvenciones: el primero se refiere al excedente del consumidor, que es la diferencia entre el precio máximo que los consumidores están dispuestos a pagar y el precio real que se debe pagar por un bien subsidiado y el segundo establece que, el excedente de productores que es la diferencia entre el costo de oportunidad de la producción y la acción de producir esos recursos (Ríos et al., 2007: 7).

El subsidio incluye tanto el pago efectuado por el estado a los agentes privados, como otras exoneraciones que benefician a productores o consumidores. Esta transferencia puede suceder a través de transacciones monetarias o no monetarias. En cualquiera de los casos, el rasgo definitorio de un subsidio es que el estado no recibe del beneficiario una cantidad equivalente por la transferencia efectuada. Mediante la provisión de subsidios, el estado absorbe parte del costo de reproducir la fuerza de trabajo, mejorando así las condiciones por medio de las cuales los grupos sociales más ricos pueden apropiarse de la riqueza y acumular capital.

Medinaceli aborda el tema de los subsidios desde una perspectiva de equilibrio general, la aplicación de subsidios o impuestos indirectos ha sido objeto de amplio debate teórico. En general la discusión está concentrada en los efectos distorsionadores que provoca la aplicación de tales instrumentos. Dependiendo de los supuestos que se utilicen sobre la calidad de información de los agentes y el nivel de sustitución de los bienes, la aplicación de un subsidio podría o no generar equilibrios. En el caso que sí lo hiciera, sólo la aplicación de impuestos/subsidios directos sobre el ingreso podría solucionar el problema de inequidad que pueda presentarse. Si el Gobierno no puede diferenciar el tipo de trabajador que será sujeto del impuesto/subsidio, la aplicación de impuestos indirectos, tarifas o subsidios, podría lograr resultados satisfactorios en términos de redistribución del ingreso (Medinaceli, 2003: 8).

En términos amplios, un subsidio es el gasto o la exoneración que realiza un gobierno en dinero o en especie en beneficio de empresarios o consumidores, sin que paralelamente el gobierno reciba una compensación equivalente (Ríos et al., 2007: 9).

Sin embargo, en varios casos los subsidios aplicados a los servicios públicos han servido para incentivar el consumo excesivo y para crear una dependencia que reduce la disponibilidad de recursos subvencionados, ahondando la problemática de su sostenibilidad, en función de asignar recursos necesarios para su vigencia. Por ejemplo el consumo de GLP subsidiado desde Enero a Diciembre del 2008, se ha incrementa a un 8,05 %, según datos de Planificación Corporativa de EP PETROECUADOR.

### **Características de subsidios eficientes**

Un subsidio debe ser económicamente viable, es decir debe tener en cuenta la escasez de los recursos públicos y las crecientes necesidad de la sociedad. La búsqueda de subsidios eficientes y efectivos que atiendan de manera oportuna a la población demandante implica tres principios que debe poseer una subvención. La transitoriedad es el primer principio y se basa en que el subsidio debe entregarse a la sociedad durante el período en que las condiciones así lo ameriten. El segundo principio es la eficiencia, implica que la transferencia de recursos debe constar con mecanismos de administración y control. La focalización es el tercer principio y esta relacionadas con la canalización directa a las personas necesitadas e identificados como receptoras.

Sin embargo, la estructura de los gobiernos elegidos por voluntad popular, mantienen una dependencia electoral. Hoy en día el subsidio al GLP continúa incrementándose, el costo político de mantener la popularidad en una campaña electoral que no ha cambiado en estos años de gobiernos democráticos, más bien mantiene inalterables las reformas en varios sectores estratégicos como el de los subsidios, agravado porque no se avizora políticas de cambios en el precio del recurso energético subsidiado.

Pierson, menciona que “los pasos dados en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección” esta premisa explicaría aquella política de subsidios creada en el año 1974, responde a la teoría del “Path Dependence” en la cual la tendencia en la adopción de políticas se ve reforzada con el paso del tiempo. Acaso, la dinámica social del subsidio al GLP puede explicarse mediante la teoría de Mahoney, quien señala que las coyunturas críticas son “arreglos institucionales” resultado de la

selección de una alternativa de entre varias y que una vez seleccionada dificulta el regreso al punto inicial.

### **El modelo de gobernanza y desarrollo sostenible en el país**

Para abordar el tema de la gobernanza y el desarrollo sostenible, mencionemos que la gobernanza democrática es la capacidad del Estado para institucionalizar los conflictos y proporcionarles un tratamiento con equidad y durabilidad, buscando el bienestar de la sociedad en un marco legal y en la toma de decisiones en la sostenibilidad del subsidio (Fontaine, 2003: 29).

En este contexto la Gobernanza Democrática, puede ser vista como el ejercicio de los principios democráticos y de las prácticas de “buen gobierno” en las decisiones políticas y económicas que entraña la gestión de fondos, recursos y asuntos públicos, para garantizar que las voces de las poblaciones más pobres y vulnerables sean escuchadas. La interacción entre todas las partes interesadas, el estado, el sector privado y la sociedad civil influye en el grado en que las instituciones y los procesos políticos y económicos cumplen sus objetivos con respecto a todos los interesados, especialmente los pobres.

Medinaceli se refiere la evaluación de la aplicación de políticas económica analizando dos grupos, la primera se refiere al criterio de valoración de alternativas que se produzcan como efectos colaterales ante la adopción de la medida de focalización, el segundo grupo se refiere al estudio de la economía del bienestar, como influye en las preferencias sociales. En este tema, existe abundante literatura sobre el bienestar, partamos de la crítica de Sen a la concepción del bienestar, este autor manifiesta que el concepto de utilidad no es apropiado ya que no valora en todas sus dimensiones la forma de vida. Sen maneja dos formas de valorar el bienestar, por un lado se refiere a la utilidad del estado mental al alcanzar la felicidad, el placer y la satisfacción, es decir la autoevaluación de una persona dependerá del modo de vida que conciba que vale llevar.



La segunda tesis de Sen se refiere a la utilidad<sup>25</sup> en la medida del valor crematístico que dé a los objetos<sup>26</sup>.

Una evaluación de la política económica podría señalar que en cualquiera que sea el cambio del subsidio debe existir el criterio de compensación, para ello es necesario medir desde un enfoque utilitarista del *status quo* de la economía de las familias y si es recomendable el cambio a la situación previa. (Medinaceli, 2003:7).

Desde luego un gobierno que crea y sostiene las instituciones democráticas que posibilitan la construcción de un aparato institucional eficiente acompañado del desarrollo de las identidades democráticas, coadyuvan al desarrollo de capacidades para que los ciudadanos, los grupos y las instituciones que desempeñen una acción pública adecuada. Fontaine, analiza la Gobernanza Democrática como el ejercicio de los principios democráticos y de las prácticas de buen gobierno en las decisiones políticas y económicas que entraña la gestión de fondos, recursos y asuntos públicos (Fontaine, 2003: 19).

Entonces, la teoría del consenso a través del diálogo entre las partes para llegar a un acuerdo sin que prime el poder de la fuerza, la participación popular y los procesos de descentralización del Estado, inspiran la necesidad de crear escenarios de colaboración ciudadana para garantizar una adecuada gestión local. La implementación de mesas de diálogo para concertar estrategias de lucha en contra de la pobreza son escenarios ideales para escuchar las demandas del pueblo incorporándolas a las políticas públicas. La relación entre el estado-sociedad en el país mantiene una frágil línea cuando representan diferentes posiciones, sobre todo cuando los estratos más pobres de la sociedad entienden que están en juego los subsidios, asumiéndolos como una obligación del Estado en retribución de la producción petrolera del país para cubrir las necesidades energéticas de la población, al respecto es posible evidenciar la ausencia de los actores para la concertación sobre este tema.

---

<sup>25</sup> Los utilitaristas consideran que la función de utilidad (refiriéndose a la elección del objeto) puede representarse como relación binaria (matemática) y que todas las personas deben elegir en función de maximizar tal función.

<sup>26</sup> Sen critica el utilitarismo, señalando que este tipo de elección no conduce a una valoración en todos los sentidos sino más bien es producto de la reflexión diferente del deseo, la felicidad o la satisfacción de elegir un objeto.

Desde la perspectiva de la sociedad civil Fontaine, señala que la creciente importancia de la exigibilidad de derechos y de la incidencia política, demuestra que las metodologías de negociación, resolución alternativa de disputas o manejo comunitario de conflictos no permiten encontrar soluciones institucionalizadas a los conflictos, sino que se convierten en un factor más de la crisis de gobernabilidad democrática (Fontaine, 2004: 12).

En ciertos casos parece ser que las acciones de ciertos actores estatales y privados van encaminados (consiente o no) a marginalizar y deslegitimar a ciertos actores con capacidad de generar debate y deliberación (Bebbington, 2009: 118).

Entonces las organizaciones e instituciones de la sociedad civil juegan papeles importantes en varias localidades, pueden contribuir a la sostenibilidad local en diferentes tipos y escalas. “Parecería que cuando las familias tienen una relación con alguna otra o institución, esto les da mayores posibilidades de acceder y negociar con otros actores y organizaciones quienes influyen en las posibilidades locales” (Bebbington, 2001: 13).

Las redes locales sugieren la existencia de asociaciones cívicas fuertes que llevan una forma de gobierno más transparente y eficaz, consecuentemente mantienen confianza e impulsan los mecanismos de solidaridad, lazos culturales y la identidad política.

Varias organizaciones campesinas-indígenas orientan acciones hacia preocupaciones en el contexto económico-político de mercado a temas políticos y de acceso a los recursos. Actualmente han empezado a relacionarse con instituciones generadoras de tecnología que influyen en el acceso al mercado e incluso a las cadenas de exportación de productos en iniciativas de un mejor desarrollo social.

### **La Gobernanza democrática y el desarrollo humano como cuestión social**

En teoría la noción de desarrollo en base al crecimiento económico, debería orientarse en busca de mejorar la calidad de vida, en base a las libertades de las sociedades. Se relaciona la riqueza de un país en términos económicos con el grado de sostenibilidad de un gobierno democrático, es decir:

En la medida que se apoya la democracia en las instrucciones políticas bien desarrolladas (partidos, legislativas, tribunales, gobiernos), las democracias participativa no solo son superiores en la limitación de los abusos de poder sino más propensas a producir políticas estables, sostenibles y ampliamente aceptables. Son capaces de evitar las crisis repetidas (O'Donnell, 1994: 58).

El desarrollo humano plantea la necesidad de fomentar instituciones democráticas, con diseños que faciliten las prácticas culturales como el civismo, la moral, la ética que contribuyan a mantener una gobernabilidad democrática. Pese a esta concepción se advierte la lucha de estrategias en busca del desarrollo, pues el debate alude una tendencia por el modelo duro<sup>27</sup> en el cual se esconde intereses empresariales para ampliar la producción del Estado y se oponen a otras tendencias que lleven a prestar atención a las políticas distributivas y equitativas como etapas del desarrollo.

Opuestamente a esta concepción Sen, señala que el desarrollo social por sí mismo no necesariamente genera crecimiento económico. Este autor sostiene la idea de que el desarrollo humano debe entenderse como un conjunto de oportunidades “*capacidades*”<sup>28</sup> y no simplemente como un proceso de acumulación de bienes, servicios o riqueza. Sen sostiene que el objetivo del desarrollo no es sólo mejorar en cuestiones materiales, sino además hacerlo en los ámbitos de esperanza de vida y cultura (Sen, 1979: 62).

Otra visión del bienestar es la concepción utilitarista la cual se refiere a la medición del desarrollo en términos del Producto Interno Bruto per cápita “PIB”, en este escenario la democracia no es una exigencia necesaria para el desarrollo, sin embargo tampoco puede ser postergada. Ahora bien si se prioriza el desarrollo humano ante el crecimiento económico, la democracia es una estrategia irrenunciable de toda dinámica de desarrollo, independientemente de las condiciones iniciales.

La idea de crecimiento difiere del concepto de desarrollo humano, en este punto Sen realiza su aporte al criticar la visión utilitarista del bienestar, manifiesta que “el ejercicio entonces es, el evaluar los elementos constitutivos del ser de una persona vistos desde la perspectiva de su propio bienestar personal” (Sen, 1979: 62), entonces

---

<sup>27</sup> El concepto duro del desarrollo se basa en la concepción de acumulación de capital inspirada en las experiencias de expansión capitalista clásica bajo el régimen de industrialización.

<sup>28</sup> “*capacidades*”, este término es utilizado por Sen en las propuestas teóricas sobre el bienestar, señala que es la ventaja que posee una persona para realizar actos valiosos. la calidad de vida deberá evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos

esta concepción depende de cada individuo y de la manera como lo asume en función de su visión del bienestar.

Por otra parte, Sen ve el término utilidad de dos formas, la primera identifica un estado mental como la felicidad, el placer y la satisfacción, este autor va mas allá al señalar que sería engañarse reducir el bienestar a estos tres términos, pues una persona puede ser feliz siendo a la vez pobre, esto refleja que la felicidad difiere del valor que se dé a la forma de vida. El segundo concepto, Sen propone que la utilidad es la medida de valor que se dé a los objetos, critica la concepción de los utilitarista que sostiene que la función de utilidad puede sujetarse a una relación biunívoca y la elección de la personas se realiza maximizando tal función. Frente a esta concepción, el autor propone redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que valore (Sen, 1993: 65).

Entonces el valor que da una persona al modo de vida está relacionado directamente con la capacidad que tiene para cubrir sus necesidades, en este contexto se debe evaluar el conjunto de oportunidades y derechos disponibles para que el individuo acceda a un conjunto de realizaciones enmarcadas por sus propias capacidades que le permitan. Ante lo cual el subsidio al GLP, puede ubicarse como una oportunidad para facilitar el acceso al combustible, que de otra manera no estaría disponible para todas las clases sociales.

Consiguientemente a la hora de evaluar los efectos de las políticas sociales y el rol que juegan las instituciones sobre las libertades de la sociedad y su utilidad, se propone valorar el modo de vida que lleva una persona en términos de su bienestar. En este marco, el incentivo al gas de uso doméstico nos permite realizar un análisis menos utilitarista, tomando en cuenta los aspectos de equidad, evidentemente una sociedad que propone igualdad en el acceso a los recursos energéticos, sociales, entre otros, en donde existan estructuras gubernamentales que permitan disponer de un conjunto de realizaciones en donde se avizore un mejor número de oportunidades y por tanto mayores libertades para que cada individuo sea capaz de acceder a su concepción de bienestar.

Otra arista que se debe analizar son aquellas exigencias que plantea la democracia, de cierta manera las elecciones pueden ser mecanismos deficientes en la medida que no garanticen a las diferentes corrientes sociales y políticas, la

comunicación de sus pretensiones y argumentaciones al electorado, privándolo de obtener información y considerar otras posiciones protagonistas. Aun más la democracia asiste a un sistema que tiene por regla la mayoría, esta exigencia plantea la necesidad de desarrollar prácticas reguladas por valores morales y éticos que permitan sostener y apoyar la institucionalidad, pues como lo señala Sen, los derechos civiles y políticos tienen un valor intrínseco para la vida y el bienestar de la sociedad. Para este autor “es posible argumentar que la igualdad de la realización de ciertas capacidades básicas<sup>29</sup> proporciona un enfoque esencialmente plausible para el igualitarismo en presencia de las privaciones elementales” (Sen, 1993: 67).

Sin embargo luego de este andamiaje del bienestar es necesario aceptar que:

El objetivo primordial de la economía considerada como cuestión social no puede ser otro que promover que todas las personas tengan acceso a las capacidades que sean técnicamente posibles así como también puedan utilizar esas capacidades con fines individuales y colectivos valiosos (Lo Vuolo, 2001: 186).

Asumiendo esta implicación de la economía como cuestión social, se debería impulsar el acceso de la sociedad a un conjunto a los recursos que dispone al país, fomentar el crecimiento económico en función de las posibilidades de generar estabilidad económica y social, construir alternativas que alienten otros mercados y establecer modos de regulación institucional que asista al conglomerado.

Retomando el marco teórico de la gobernabilidad democrática es posible señalar que la democracia es condición necesaria pero no suficiente para que en regímenes democráticos exista gobernanza democrática. El poder económico y el poder político se encuentran interrelacionados, la burguesía ostenta el poder económico, siempre le ha interesado mantenerse imparcial ante un gobierno que permita mantener su situación privilegiada en el área económica.

Touraine señala que “la acción colectiva, política y social es la única que puede proteger de los poderes y las dominaciones” (Touraine, 2005, 130), esta frase evidencia la lucha política y económica por captar el poder, ni las clases más desposeídas ni la burguesía han sido indiferentes a esta lucha. Entonces “es gracias a la acción colectiva

---

<sup>29</sup> Amartya Sen se refiere a las capacidades básicas como aquellas necesidades mínimas que deben ser satisfechas por las personas de manera aceptable, llegar a niveles inferiores a estos se considera que la persona padece de privaciones extremas y puede proporcionar un índice para calificar la pobreza.

y en particular a la democracia representativa, como se aseguran las garantías de cada uno, individual y colectivamente” (Touraine, 2005: 136).

En este contexto en el país la historia nos revela que se ha priorizado el ejercicio del poder más no como se lo construye y se elaboran políticas públicas, es decir los gobiernos diseñan políticas, toman decisiones y luego evalúan los impactos. La gobernabilidad democrática alude a la toma de decisiones de las autoridades de gobierno para resolver conflictos de los actores estratégicos en la base a la normativa vigente todo esto en medio de regímenes democráticos.

La democracia ha estado en juego en varios periodos presidenciales en el país, se constituye en un ideal que persigue una sociedad, pero a la vez es empírica porque se la construye día a día en medio de una sociedad cambiante en función de la solución de sus necesidades en un Ecuador que busca insertarse en una economía moderna, pues los ideales dependen de cada gobierno. Muchos consideran que la democracia está en el hecho derivado de las elecciones populares multipartidistas que engloban una discriminación de varios sectores relevantes de la sociedad para alcanzar el poder como el rasgo que define la democracia, entonces quien alcanza el poder decide la agenda política y la forma de gobernar.

Para Camou los problemas se derivan de los aspectos deficitarios o debilidades de las instituciones de la democracia, incluso entran en juego las decisiones autoritarias que atentan contra la solidez de una cultura cívica y la debilidad de las bases sociales y económicas de la democracia que impiden la plena vigencia de los derechos ciudadanos (Camou, 2001: 20).

Durante tres décadas (1970-2003) en el Ecuador este proceso de elección presidencial enmascara un tipo de dominación autoritaria de los partidos tradicionales, en donde el control de los medios y otros recursos han negado la oportunidad a los partidos de oposición competir por el poder.

En este contexto la gobernabilidad democrática supone que los actores estratégicos resuelvan los conflictos, acatan y cumplen las decisiones emitidas por los poderes legislativo y ejecutivo resultante de un proceso electoral en el que está en juego las libertades políticas y los derechos fundamentales de la sociedad o las garantías constitucionales.

Se advierte entonces una tensión entre la gobernabilidad democrática y la democracia, una primera distinción se produce por el hecho de que la gobernabilidad requiere la asistencia de actores estratégicos en proporción de su poder, en cambio la democracia requiere la presencia de actores en proporción de su número pues la clave de la igualdad política, la distribución inequitativa de la riqueza del país nos conduce a una tensión entre gobernabilidad y democracia (Coppedge, 2001: 211), “es decir aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad infiriendo en la economía y en el orden público” (Coppedge, 2001: 212).

Camou relaciona a la gobernabilidad democrática con tres dimensiones la legitimidad, representatividad y eficiencia. Menciona además a la legitimidad como una cualidad de la gobernabilidad y la eficiencia como una propiedad de la misma, relaciona a las dos dimensiones al mencionar que “la gobernabilidad es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad de alcanzar objetivos prefijados a un menor costo posible” (Camou, 2001: 33).

Ahora bien si hablamos de eficiencia en la generación de políticas públicas aplicadas a la inversión social y específicamente en el tema del subsidio al gas, una subvención eficiente debe cumplir con tres principios, el primero es la transitoriedad, sin embargo este incentivo ha perdurado por cerca de cuatro décadas. En el segundo principio se evidencia la ausencia de mecanismos de administración y control efectivos, más bien se han creado distorsiones como la fuga del hidrocarburo o el uso en otras actividades a las que no se enfoca este incentivo. El tercer principio está relacionado con la canalización directa a las personas que lo necesitan, en este caso la estructura subsidiaria demuestra que el mayor beneficio está dirigido a los sectores de la población económicamente más pudiente, el precio del gas mantiene un costo que ha impedido un uso eficiente.

En cuanto a la legitimidad del subsidio, toda la responsabilidad ha recaído en el Ejecutivo, poco ha aportado el Legislativo, la urgencia e importancia de legislar para corregir la ineficiencia y equidad es cada vez más impostergable, es claro que para el pensamiento político este tema es escabroso, al constatar que este incentivo ha servido como detonante de la debacle de ciertos presidentes que a pesar de revertir las modificaciones vía decreto al precio del gas, dejando insubsistentes las reformas

planteadas, esta acción no fue suficiente para continuar en el ejercicio de sus funciones presidenciales.

Entonces la representatividad es cuestionable en el interior del gobierno, por que enfrenta dos posiciones, por un lado el frente económico busca recuperar el destino de recursos generados para este gasto y el frente social procura mantener políticas de incentivos como proyecto de equidad, encaminadas a la mejor distribución de los recursos.

Existen propuestas del frente económico para crear un ahorro fiscal prevaleciendo sobre el frente social, sin embargo estas medidas generan movilizaciones de diferentes estratos de la sociedad. El último presidente que intento eliminar el subsidio fue Gustavo Novoa, toda su firme intención se vio superada por la racionalidad técnica de adoptar mecanismos de focalización, algo interesante que se debe resaltar en este intento es el nivel de participación de movimientos sociales. Sin embargo luego de varias negociaciones no se concretó. Camou desde su perspectiva sostiene:

No es un Estado o Gobierno lo que le permite por sí mismo gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, más bien es la relación compleja entre ambos términos lo que permite nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. (Camou, 2001: 31)

En este sentido la gobernabilidad no una responsabilidad exclusiva del Estado o de la sociedad sino más bien, el mantener las condiciones adecuadas de gobernabilidad es cuestión de todos. Entonces al hablar de gobernabilidad se deben analizar el equilibrio entre las demandas sociales y la respuesta ágil y oportuna del gobierno que no puede estar lejos de la percepción, de los valores y de las creencias de la sociedad, en torno a la situación política, económica que asista en ese momento.

Por su parte, Camou entiende a la gobernanza como la acción y el efecto de gobernarse, mientras que la gobernabilidad alude al cómo se gobierna en función de la estabilidad política. En este trabajo la gobernabilidad está enfocada en los aspectos que inciden en las políticas públicas en búsqueda de equidad y una mejor redistribución de los recursos para la sociedad.

En este contexto el Ecuador ha mantenido un déficit de gobernabilidad, evidentemente las continuas crisis sociales, acompañadas de la baja capacidad del gobierno para atender, promover el bienestar social y garantizar los servicios básicos en



la población. Situaciones como la inseguridad ciudadana, los desequilibrios macroeconómicos, la fluctuante inversión social, lejos de ser una percepción, evidencian la ausencia de respuestas eficaces en estas dimensiones. Ya se ha experimentado las respuestas sociales y el surgimiento de condiciones que amenacen el nivel de gobernabilidad. En este punto la gobernanza emerge como la necesidad de analizar las relaciones entre el estado - sociedad cuando el campo de acción son las políticas públicas y la posibilidad de acordar las reglas de juego que permitan la consolidación de consensos y garanticen la estabilidad, en este entramado se debe incluir a la gobernabilidad como lo sugiere Prats para el análisis de las relaciones entre Estado, sistema político y sociedad (Prats, 2003: 244).

Asumiendo a la gobernanza y la gobernabilidad desde una perspectiva elaborada por Fontaine, se refiere a una buena gobernanza como:

La “buena” gobernanza se articula con la gobernabilidad democrática, en función de la capacidad de la sociedad de lograr la estabilidad, la integración social y política, y de resolver los conflictos a partir de la capacidad e negociación e institucionalización de arreglos y responsabilidad (en el sentido de “accountability”) de las instituciones hacia la sociedad civil (Fontaine, 2007: 3).

Este autor propone un acercamiento a la relación entre la gobernabilidad democrática y la gobernanza energética mencionando que esta última se vuelve un obstáculo en la medida que alimenta conflictos sociales y socio-ambientales, los cuales son producidos por procesos extractivos en contra de las poblaciones aledañas, estos conflictos a su vez nos acerca a una inestabilidad institucional y un déficit de gobernabilidad democrática.

### **Un enfoque de la Teoría del “Path Dependence”**

Varios autores abordan la teoría del Path Dependence fundamentada en la acción social por la cual se toman decisiones que estas a su vez crean una realimentación positiva “feedback”. Es decir una vez que se establece una tendencia en la adopción de políticas esta se va reforzando con el paso del tiempo (Pierson, 2000: 252). Mahoney continua en esta tendencia al señalar que las acciones asumidas en el transcurso de tiempo conducen nuevos movimientos en esa dirección (Mahoney, 2001: 114), esta decisión señala la ruta para obtener beneficios que se contraponen con el costo de abandonarla. Según Pierson la teoría de los rendimientos crecientes o “positive feedback” es aplicable a la

economía, su tesis analiza la acción o una institución política siempre se incrementa con el paso de tiempo aún que esto genere un círculo vicioso y no virtuoso.

Este autor plantea el principio del equilibrio múltiple, bajo el criterio de que un grupo de condiciones iniciales generan múltiples soluciones posibles, es por ello que predecir sus resultados es difícil, en este análisis, Pierson arriba al aspecto denominado “inercia” donde una vez que se establece el proceso de retroalimentación positiva este nos lleva a una situación de equilibrio (Pierson, 2000: 263). Entonces esta premisa permite fundamentar el hecho de que asumido el subsidio al gas de uso doméstico en la década de los años 70, es más difícil llegar a su disolución y más bien se crea resistencia al cambio.

Otro aspecto de este principio consiste en “el tiempo y la secuencia”, los acontecimientos juegan un papel importante en las decisiones políticas, pues el tiempo en el cual sucede este acontecimiento es crucial, adicionalmente se debe reconocer que las primeras fases tienen mayor importancia que las posteriores (Pierson, 2000: 263). Acaso este principio revela ciertos pasajes que el subsidio ha atravesado en la historia del Ecuador, pues varios gobiernos fracasaron al momento de reducir este incentivo y cada vez es más difícil tomar acciones regresivas en esta subvención.

Pierson sugiere que “el efecto de adaptación de expectativas” se basa en la conciencia de los beneficios previstos que marcan una pauta general, conduce a que los individuos adapten su actividad a tal pauta, lo que a su vez conlleva a que los beneficios se materialicen reforzando las decisiones tomadas al inicio de la pauta.

Estos principios que aborda Pierson se aplican en la toma de decisiones políticas, por ejemplo en el subsidio al GLP, prevalecen las pautas de acción colectiva con una fuerte tendencia a generar el efecto denominado “free rider”<sup>30</sup> y por lo tanto, ello activa el efecto de adaptación de expectativas en el sentido de que las decisiones políticas se han caracterizado por la complejidad en la negociación del subsidio, por un sinnúmero de intereses se requiere elaborar procedimientos para la adopción de acuerdos y toma de decisiones entre el estado - sociedad, que tienen elevados costes de aprendizaje y requieren adaptarse a las expectativas. Este proceso de retroalimentación positiva

---

<sup>30</sup> Los individuos que se benefician de un bien sin haber contribuido a su financiación se denominan (*free-riders*) o también en otros casos, el conglomerado que se perjudica (externalidades negativas o costos externos), en este caso los *free-riders* son los emisores de externalidades.

“positive feedback” se basa en mecanismos que generan estructuras de incentivos para las instituciones, es decir para establecer y perpetuar las instituciones (Pierson, 2000: 254).

### **Desarrollo sustentable**

Otra dimensión de esta problemática pueden plantearse desde las implicaciones ambientales de los subsidios a los combustibles. El uso de la energía y el desarrollo económico son necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, pero al mismo tiempo están relacionados con la contaminación y con la emisión de gases de efecto invernadero, algunos países han aunado esfuerzos para diversificar las fuentes de energía, sin embargo los recursos energéticos basados en los combustibles fósiles seguirán ocupando un lugar preponderante en el suministro de energías conocidas hacia el futuro inmediato. Es evidente que el mantener precios bajos constituye un incentivo al consumo de cualquier bien; las economías desarrolladas no solamente han eliminado subsidios a los combustibles, sino que adicionan impuestos a los precios de mercado, es decir encarecen los precios finales, tienen dos objetivos que van más allá del tema meramente fiscal, incentivan la conversión energética hacia energías renovables y desincentivar el consumo de combustible fósiles país para reducir la dependencia del petróleo en la generación energética.

Por otro lado no es extraño que los niveles de contaminación sean menores en ciudades con poblaciones que superan por mucho a las de nuestra ciudad capital, tanto los niveles de control de los combustibles son más ambiciosos, como los servicios de transporte público satisfacen con mayor eficiencia las necesidades de movilización.

La ausencia de incentivos para promover el cambio en el uso de los hidrocarburos en el Ecuador cuestiona su sostenibilidad, este rubro afecta directamente a gobernanza del país. El desarrollo sostenible implica cambios que se puede dividir en dos campos, mejorar o transformar el sistema mismo o mejorar alguno de sus productos. Desde este punto de vista existen discusiones entre la sostenibilidad y el desarrollo sostenible, por una parte están los que sólo ponen atención a la sostenibilidad del sistema socioeconómico y por otra quienes privilegian únicamente a la sostenibilidad de la naturaleza (Gallopín, 2003: 12). El autor plantea un acercamiento al desarrollo

sostenible y para ello propone que no puede significar solamente la perpetuidad de la situación existente. La pregunta central es ¿qué ha de sostenerse y que es lo que ha de cambiar?

Fontaine aborda el desarrollo sustentable desde la óptica de la gobernanza, manifestando que “la noción de gobernabilidad invita a entender la práctica del gobierno como es y no comparándola con un estándar de lo que debería ser” (Fontaine, 2004: 14). Desde esta perspectiva se podría mencionar, que existen principios y valores éticos desarrollados a partir de procesos participativos a diferentes niveles, pero aún no es posible traducir esos valores en políticas públicas.

Por otra parte, en la década de los años 80 se da paso a las reformas ambientales enmarcadas en los procesos extractivos de los hidrocarburos. El concepto de gobernanza ambiental se aplica a los conflictos socio-ambientales, porque la inestabilidad producida en las disputas sociales han generado nuevas formas de organización civil y protestas más radicales como respuesta a la fragmentación de las relaciones estado-sociedad en los territorios indígenas tradicionales, comprometiendo la capacidad de las comunidades indígenas-campesinas a participar del manejo económico-político de su espacio.

Para lograr los objetivos de crecimiento y de desarrollo es necesario concentrar la política pública en atacar las causas que producen y reproducen la pobreza. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante el desarrollo. Los problemas ambientales y globales reconocidos dentro de la gobernanza plantean una dimensión ética en la medida en que afecta a la población local y global. Un sistema de gobernanza subsumido a las políticas energéticas del país que comprometa la convivencia física y cultural de varias etnias ecuatorianas. (Fontaine y Puyana, 2008: 28). La sostenibilidad de un incipiente nivel de gasto ambiental podría impulsarse mejorando los niveles actuales de implementación de instrumentos económicos a nivel nacional orientados a mejorar la calidad ambiental y las políticas de uso sostenible de los recursos naturales.

En este proceso asiste la necesidad de incluir el término denominado por Bebbington como glocalización en los conflictos socio-ambientales que interactúan entre lo local y lo externo, al referirse a las transnacionales como instituciones que buscan

invertir en países en los cuales exista ciertas condiciones favorables de mercado y por otro lado, las agrupaciones locales que se insertan como actores locales en el conflicto.

Sin embargo Ecuador sostiene su economía en gran parte en función de la producción petrolera por lo cual mantiene una necesidad imperiosa por lograr un crecimiento económico en función de la explotación de este recurso, pese a las buenas intenciones de varios gobiernos para mantener compromisos ambientales, esta posición se contrapone con la visión extractivista que requiere el Estado para cubrir las obligaciones en el campo social y subsidiar los precios de los combustibles. ¿Entonces, cuáles son los elementos primordiales que garanticen un buen sistema de gobernanza y desarrollo sostenible?, ¿en qué medida los pueblos afectados por la extracción del petróleo generen capacidades en medio de una acción colectiva que permita configurar un marco institucional que interrelacione varios actores que establezcan soluciones de largo tiempo apoyados en la gobernanza energética?

## **CAPITULO II: TENSIÓN ENTRE POLÍTICAS SOCIALES Y ENERGÉTICAS**

### **Introducción**

Plantearse el análisis histórico de la subvención al gas implica realizar un recorrido por las diferentes crisis institucionales que vivió el país en medio de un marco institucional y normativo asumido por varios gobiernos ecuatorianos de diferentes tendencias ideológico-político. La pretensión de guiar el desarrollo energético y social del país por parte del gobierno ha implicado adoptar lineamientos en medio de una profunda crisis económica producto de continuos endeudamientos con instituciones financieras internacionales.

En el presente capítulo se realizará un esfuerzo por mostrar una síntesis de los cambios en las políticas económicas enfocadas al subsidio al gas de uso doméstico a partir del período en que se inician las exportaciones de petrolero en el Ecuador.

### **Antecedentes del subsidio al Gas**

A inicios de la década de los años 70 en el siglo XX, Ecuador adopta estrategias de continuo endeudamiento externo debido a la crisis económica profunda que experimentaba, ante lo cual varios países facilitaron los créditos debido al inesperado momento de bonanza en producción y exportación de crudo, en este periodo se adopta un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (Mayoral, 2009:122).

En 1973 la economía ecuatoriana da un giro radical al consolidarse como país productor de petróleo, coincidentemente el choque petrolero ocurrido en este año coadyuvó al momento de “boom” petrolero<sup>31</sup>. Desde aquella época, el país se integra a un proceso de exportaciones que actualmente lo ubican en una tasa de producción media de 420.500 barriles por día, sumando la producción de las compañías extranjeras y la empresa nacional PETROECUADOR, que lo consolida como un mediano exportador de petróleo en Latinoamérica, el 43% de las exportaciones totales del Ecuador en el año 2009, se contabilizan por la producción de crudo (Fontaine, 2009: 1).

---

<sup>31</sup> El incremento del precio del barril de petróleo de 2,5 en 1972 a 35,2 dólares en 1980 permitió un aumento de los ingresos, lo que otorgó al Estado una clara autonomía” (Mayoral, 2009: 123).

Luego de cuatro décadas de producción, sus reservas probadas se ubican en 4.630 millones de barriles, colocando al país en el cuarto lugar en América Latina detrás de Venezuela, México y Brasil, sin embargo la capacidad de producción no supera los 407.000 b/d manteniendo el sexto lugar a nivel de países latinoamericanos exportadores de petróleo, por otro lado su capacidad de refinación alcanza los 177.000 b/d (séptimo ubicación en Latinoamérica) (Fontaine, 2009: 1).

En 1972 las Fuerzas Armadas asumen nuevamente la dirección del gobierno, en medio del auge económico impulsado por las exportaciones petroleras. Este gobierno nacionalista, en el año 1974 crea varios subsidios agrícolas debido a la crisis mundial en el abastecimiento de la materia prima de la industria de aceites y combustibles. El subsidio al GLP se presenta debido a que el precio del gas importado era superior al precio del hidrocarburo a nivel interno, y porque la política del gobierno fue mantener inalterados los precios de los combustibles internamente.

Desde el año 1976 el Triunvirato denominado (Consejo Supremo de Gobierno) asume el poder, suscribe el acuerdo ministerial N°.11413 de mayo 15 de 1973, por el cual el Estado a través de la antigua Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) asume las importaciones de gas licuado de petróleo GLP que anteriormente realizaban las empresas particulares (El Comercio, 13/06/1994: pág.18). Sin embargo este triunvirato se aleja de los principios originales de la revolución nacional aplicando políticas de reducción de inversión estatal, impulsando mayor apertura a la inversión comercial (Mayoral, 2009: 124).

Una nueva etapa democrática se inicia en el país con el triunfo en las elecciones de Jaime Roldós (1979-1981), este presidente “sentó las bases para un largo y complejo proceso de re-ordenamiento, caracterizado por una fuerte inestabilidad política” (Mayoral, 2009: 125). Luego de aquello, el país ha sido conducido por 13 presidentes democráticos, período caracterizado por la pugna de poderes ente Ejecutivo y Legislativo y en otro campo los gobiernos locales y nacionales generaron complejidad en la gobernabilidad del país.

Touraine manifiesta que, somos dirigidos y manipulados por las fuerzas que dominan la sociedad aún más por élites dirigentes de la sociedad (Touraine, 2005: 133). El nacionalismo y neo nacionalismo, dos directrices profundas que permiten establecer tendencias marcadas en la historia del país a la hora de aplicar políticas públicas,

explican a fondo las características de diferentes períodos gubernamentales ecuatorianos, de hecho permiten caracterizar a los gobiernos para debatir la formulación y aplicación de políticas económicas y cuestiones como conflictividad social, sistema político, movimientos sociales, regionalismo, etc.

### **El nacionalismo petrolero en el Ecuador**

El nacionalismo petrolero surge en el Ecuador en los gobiernos de las Fuerzas Armadas (1972-1976) y el Triunvirato (1976-1979), la aplicación de políticas petroleras estatales en función de fortalecer del rol del Estado en las operaciones relacionadas con el petróleo, así como el deseo de adquirir independencia económica a nivel nacional (Mabro, 2007: 3).

Esto se evidencia en la creación de la empresa estatal CEPE de ese entonces, en el momento que debe asumir un rol principal en las operaciones, conjuntamente con empresas privadas nacionales y multinacionales en diferentes tipos de participación en los contratos petroleros para la exploración, explotación y transporte del petróleo y el gas natural.

Entonces el nacionalismo modernizador de esta época influenciado por países latinoamericanos, “llevo al país a un primer momento (1974) a nacionalizar Gulf Oil y entregar el monopolio del mercado interno a la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (CEPE)” (Fontaine, 2008: 1). Posteriormente en el año 1976 el Estado retomó el control como operador de los campos ubicados en la región Amazónica y que estaban bajo dominio del consorcio CEPE-Texaco, pozos que inicialmente fueron explotados por la multinacional Texaco. Para Touraine es imposible no reconocer la presencia del sujeto mientras se acumulan las luchas contra los imperialismos, los nacionalismos y los populismos, pero también en contra del reino y el aumento de las desigualdades (Touraine, 2005: 134).

Nuevamente luego de un largo período en la década de 2000 asistimos a la nueva era del nacionalismo petrolero<sup>32</sup> bajo el mismo contexto del fenómeno de la

---

<sup>32</sup> El nacionalismo petrolero es un fenómeno que se presenta a nivel mundial, en el caso de Bolivia y Venezuela es más radical mientras que Putin presidente de Rusia lo asume más moderadamente. Por otra parte este fenómeno suele presentarse en situaciones emergentes o cuando el equilibrio de poder pasa al lado de los países productores. En muchas ocasiones se ve frustrado, en algunos países productores



década de “70”. Sin embargo en esta ocasión el fenómeno surge con la influencia de la corriente ideológica de los presidentes de Venezuela (Hugo Chávez) y Bolivia (Evo Morales). En este contexto se puede citar en el Ecuador a los gobiernos de Alfredo Palacio en el año 2006, identificado por su frase “refundar el país” realizó un primer cambio importante mediante Decreto ejecutivo 1672 expidiendo el Reglamento sustitutivo de aplicación de la Ley N°. 42- 2006 que reforma a la Ley de hidrocarburos. “Este reglamento obliga a las empresas extranjeras que mantienen contratos de participación para la exploración y explotación petrolera en este país, a reconocer al Estado “al menos el 50%” de los ingresos extraordinarios” (Fontaine, 2007: 3).

En el año 2007 en el primer período presidencial de Rafael Correa, reformó lo ejecutado por Palacio, ante lo cual expidió el Decreto Ejecutivo N°. 662 para incrementar la participación del Estado del 50% al 99% en la distribución de las rentas extraordinarias del precio del barril de crudo.

Se dejó abierta la posibilidad para las empresas asociadas con PETROECUADOR de renegociar sus contratos respectivos en los meses siguientes. Esta negociación se llevó a cabo durante el primer semestre de 2008, es decir simultáneamente con los debates de la Asamblea Constituyente, electa el 30 de septiembre 2007 (Fontaine, 2007: 4).

### **Neo-nacionalismo y Política económica de ajuste estructural**

Si bien en la década del “70” en el siglo XX favoreció a la recuperación económica del Ecuador, tras abandonar las prolongadas crisis del cacao y banano, llega el largo período de depresión de la economía ecuatoriana desde 1982, debido a la disminución de las exportaciones de petróleo por la caída de precios internacionales del hidrocarburo, es entonces cuando se recurre al endeudamiento externo con el fin de mantener el modelo y sostener el gasto estatal (Naranjo, 2006: 76).

La búsqueda de soluciones a las crisis económicas, motivaron a los gobiernos ecuatorianos, independientemente de su orientación ideológica, a formalizar acuerdos con el FMI y otras Instituciones Financieras Internacionales. Acuerdos que emprendieron cambios estructurales amparados por el modelo neoliberal el cual impide a la sociedad civil cuestionar el modelo de crecimiento, aún más los ecuatorianos

---

cuando son limitados sus recursos para manejar el sector hidrocarburífero y a la vez es riesgoso por que la inversión extranjera abandona el país que disminuye su renta.

pierden la capacidad para debatir las formas de mejoramiento o adaptabilidad del modelo social, pues el modelo neoliberal<sup>33</sup> trajo consigo medidas de reducción del gasto aplicadas a varios sectores sobre todo al sector público y a los subsidios. En el Ecuador se experimenta una crónica inestabilidad política y económica, con gobiernos en los cuales ha preponderado la influencia de las instituciones financieras extranjeras y compañías privadas extractivistas, en medio de marcos legales e instituciones débiles que gobiernan el manejo de los recursos naturales, lo cual siempre ha favorecido a los intereses del capital extranjero. “Las políticas neoliberales han acompañado una serie de reformas legales e institucionales diseñadas para facilitar la inversión privada y disminuir la intervención del Estado en la planificación económica” (Perrault, 2007: 5).

Diversos tipos de medidas de ajuste han sido aplicadas a la economía ecuatoriana, a través del modelo neoliberal, sin embargo no se implementaron completamente, es innegable que produjeron varios impactos en los bienes y servicios básicos, incluso incidieron en búsqueda de la eliminación de subsidios. El ajuste estructural se convierte en un mecanismo utilizado para implementar cambios económicos e institucionales, considerados necesarios por las instituciones financieras internacionales.

“La fuerte inestabilidad económica y las dificultades para sostener el elevado gasto público provocaron un cambio en el modelo de desarrollo, desde los 80 el Ecuador aplica las políticas neoliberales” (Mayoral, 2009: 120). Con los ajustes estructurales, se inicia un nuevo contexto a efectos de enfrentar la crisis económica, en el gobierno de Oswaldo Hurtado (1981-1984), se anuncia el primer paquete de medidas, ya se incluía la revisión de los programas de subsidios, los cuales fueron implementados en concordancia con el modelo de sustitución de importaciones<sup>34</sup>, este paquete contemplaba el incremento en el precio de la gasolina entre otros.

---

<sup>33</sup> El modelo neoliberal se basa en la lógica en la cual el mercado es el mecanismo para satisfacer las necesidades del consumidor y la sociedad juzga bajo sus propios intereses, esta relación mercado – consumidor, nos lleva a la liberalización del mercado. Sin embargo la escuela neoliberal plantea la liberalización del comercio internacional la eliminación de los subsidios que distorsionan el sistema de precios, propone la reducción del sector público y la presencia del Estado y sus instituciones en la regulación del mercado.

<sup>34</sup> El modelo de la industrialización sustitutiva de importaciones, se basa en una demanda creciente de divisas para la importación de maquinarias, equipos, insumos, materias primas, tecnologías, etc., las cuales fueron provistas por el auge petrolero y el endeudamiento externo. Su principal objetivo fue

En 1981 se suscribe la primera carta de intención con el FMI comprometiéndose a aplicar las recomendaciones del organismo financiero para reordenar las finanzas del país (Herrera, 2007: 107), situación que dio inicio a la reducción del gasto social, dando paso a la aplicación de medidas de ajuste estructural con el propósito de reducir el déficit presupuestario a través de medidas de control y reducción de gastos, elevación de precios de bienes y servicios públicos, acompañada de austeros incrementos de salarios, este plan incluía también la reducción de subsidios a la gasolina y sus derivados.

Oswaldo Hurtado pasa a la historia del país en primer lugar por la suscripción de la primera carta de intención con el FMI y segundo por la nacionalización de la deuda externa privada priorizando los intereses de los sectores monopólicos y financieros, todo esto en medio de la pugna de poderes con los grupos empresariales (Herrera, 2007: 107).

Los resultados de la encuestas del nivel de vida en 1982 según las cifras de SIISE, menciona que el consumo de gas doméstico a nivel nacional se ubicó en el 33.2% en la zona urbana en 1982, para 1995 este porcentaje se incrementa al 71.35%. Situación similar se observa en el área rural que pasó del 11.5% en el año 1982 al 65,8% en 1995 (SIISE, 1998: 4).

Ahora bien, en el gobierno de Febres Cordero (1984-1988), continuó con las políticas de ajuste sobre la base de un modelo empresarial y de privatizaciones, para lo cual ratifica la suscripción de otra carta de intención. Consolida el modelo neoliberal e implanta la política de “precios reales” que significó la eliminación de precios oficiales fomentando la especulación, como consecuencia de la aplicación de las recetas del FMI el precio del gas se incrementa un 75%. Se optó por la liberación de los controles de precios con la intención de incrementar los niveles de producción para lo cual se incentiva a las empresas privadas a expandir su oferta, al terminar su período presidencial los resultados de la política económica se caracteriza por la agudización de las condiciones de dependencia y subdesarrollo, resumiendo, las medidas adoptadas tuvieron contrarios resultados a los esperados (Mayoral, 2009: 127).

Por otra parte, desde 1988 hasta 1992, el presidente Rodrigo Borja quien se auto definía como un gobierno social demócrata orientado por los principios sociales,

---

convertir al sector industrial en el eje de desarrollo económico y social a través de este modelo de pretendía crear un parque industrial local que produzca internamente artículos manufacturados.

intento evadir las políticas de ajuste estructural implementando políticas gradualistas para incrementar el precio de los combustibles (Herrera, 2007: 108), las políticas adoptadas apuntaban a reactivar la producción y el desarrollo económico.

A pesar de sus propósitos y la tendencia ideológico-política con la que inicio de su mandato, no le permitieron evitar aplicar las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales. En agosto de 1989 suscribe la carta de intención con el FMI. En febrero de 1990 una nueva carta es concedida con el Banco Mundial, esta última estableció un ajuste estructural de largo plazo, fijaba ciertas metas como condición de la implementación de políticas económicas, difiere de dos cartas suscrita con el FMI ya que esta exigía políticas de corto plazo (Herrera, 2007: 108).

Como consecuencia de estos compromisos el estado aumenta gradualmente el precio del gas y otros servicios básicos. Este gobierno social demócrata con menores nexos con los grupos tradicionales de poder implementa una política menos rígida de acuerdo a las normas del FMI y avanza lentamente a la reducción de los subsidios y el control del gasto público<sup>35</sup>.

Camou manifiesta que el paradigma de la gobernabilidad “son el conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver y aceptar ciertas soluciones a sus problemas de gobierno” (Camou, 2001: 11), bajo este criterio se puede analizar los campos de acción gubernamentales para mantener una articulación en una serie de acuerdos básicos entre las élites de poder y una mayoría significativa de la población.

Un hecho relevante ocurre de mayo de 1990, el movimiento indígena ecuatoriano adquiere fuerza a partir de este levantamiento, su objetivo era el reconocimiento de un estado plurinacional, configurando una nueva forma de exigir políticas sociales de cambio.

La historia del subsidio al gas continúa en el gobierno de Sixto Durán Ballén en el período (1992-1996), se mantiene el régimen de políticas de ajuste estructural bajo la misma perspectiva del gobierno de Febres Cordero (Mayoral, 2009: 127), la normativa fue aplicada en función de buscar estabilidad macroeconómica, disminuyendo el déficit

---

<sup>35</sup> La década de los 70 está marcada por las excepcionales exportaciones de petróleo, sin embargo en los inicios de la década de los 80 se registra una considerable reducción, en la participación de las exportaciones totales, fue inferior al 40%. Estos cambios en las exportaciones del hidrocarburo agudizan la sostenibilidad de los subsidios.

fiscal. Sin embargo el precio del gas se incrementa en 115%, se logra un deterioro del bienestar de la sociedad. En este período se da más fuerza al modelo neoliberal mediante la eliminación de subsidios, hay mayor endeudamiento externo se promueve el programa de “modernización” y reducción del estado.

Desde 1996 con la asunción al poder de Abdalá Bucarán se inicia un período más radical por parte de la sociedad civil para evitar la escalada del precio del gas. Los movimientos sociales inconformes con las políticas emitidas, convocan a un paro general el 5 de febrero de 1997 al que se suman distintos sectores sociales, económicos y políticos de distintas tendencias, este fenómeno termina con la destitución de Bucarán por el Congreso Nacional. En este período se intentó eliminar el subsidio al gas doméstico, propiciando un incremento gradual en el precio al consumidor final situación que es neutralizada por presión social.

El período de gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000) se caracteriza por la profunda recesión económica generada por la aplicación de políticas de ajuste estructural, se consolida el proceso de dolarización en enero del año 2000, para reducir el déficit fiscal, el gobierno decide eliminar los subsidios a la electricidad, gas de uso doméstico entre otros. La baja popularidad de Mahuad, ahondada por la falta de credibilidad y el descontento popular conducido por un levantamiento indígena con el apoyo de un sector de la Fuerzas Armadas y otros sectores de los movimientos sociales, destituyendo a Mahuad del poder el 21 de enero del 2000. Desde 1996, se han registrado diversos intentos de eliminar el subsidio al gas doméstico, cada uno de los cuales ha propiciado un incremento gradual en el precio al consumidor final. En 1998, por ejemplo, el precio del gas doméstico incremento de 4,900 a 20,000 sucres. Posteriormente, el gobierno de Jamil Mahuad aumentó el precio de gas doméstico a 25,000 sucres (1 dólar)

En medio del descontento popular y el deterioro de las condiciones de vida, asume la presidencia del país Gustavo Novoa (2000-2003), sin embargo continúa con la política económica emitiendo un paquete de políticas de ajuste estructural encaminadas a privilegiar las privatizaciones y la apertura al capital extranjero<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> En este período se inicia la construcción del OCP (Oleoducto de Crudos Pesados), siendo una inversión privada para transporte del crudo de las empresas extranjeras como la Occidental.

Una vez más se suscribe otra carta de intención con el FMI en la cual se incluye incrementos del precio de los servicios públicos y reducción de subsidios, reducción de la burocracia del sector público.

En Enero del 2003 asume la presidencia del Ecuador el coronel Lucio Gutiérrez gracias a una alianza estratégica con el movimiento indígena. El período (2000-2006) se caracterizó por una continua inestabilidad política y frecuentes cambios en el gobierno, la fuerte dependencia del país a las exportaciones del petróleo acompañadas de una recuperación del precio del crudo lograron estabilizar una economía dolarizada.

### **Políticas sociales y económicas en el Ecuador**

El acceso libre a ciertos servicios sociales justifica la intervención del gobierno al considerar que la sociedad y sobre todo aquellos que poseen menores recursos económicos estén en posibilidad de adquirir estos servicios en el mercado interno. Un gobierno democrático debe proveerlos o subsidiarlos, en este contexto el gasto social está encaminado hacia la eficiencia económica y a la equidad social.

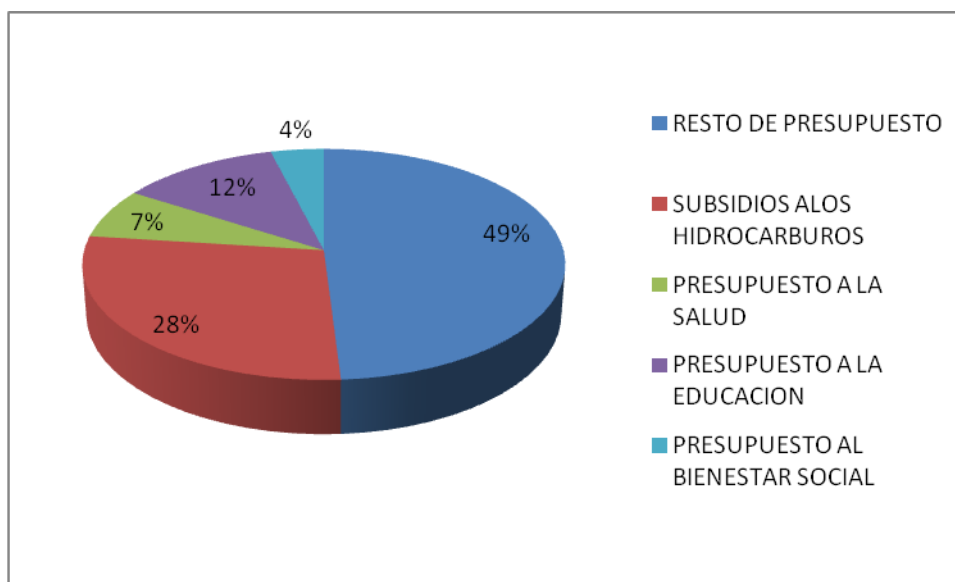
Existe evidencia entre de la interacción que mantienen la política de precios y el gasto social, en las últimas décadas el gasto social se ha visto desplazado por el incremento en las importaciones del GLP.

Entre el 2000 y 2005 el país creció con una tasa superior al 4% (excepto en el 2003). “La deuda externa se redujo del 82% del PIB en 1999 al 32% en 2006. Sin embargo, casi el 40% del presupuesto general del Estado de 2006 se destinó al servicio de la deuda, frente al 22% destinado a la inversión social (Mayoral, 2009: 221).

“En América del Sur, los países que muestran más subsidios al GLP son: Venezuela, Ecuador y Argentina” (Ríos et al., 2007: 9). Según la OLADE los precios de los derivados del petróleo en el país se encuentran altamente subsidiados respecto a los precios internacionales.

De acuerdo a las estimaciones realizadas en el presente estudio al 2005, el subsidio al GLP está en el orden de los 488.89 millones de dólares por año. Como se muestra en el gráfico N°.1, el subsidio los combustibles (incluido el gas) en el Ecuador representan cerca del 28% del presupuesto general del Estado (8.750 millones) y es dos veces superior al presupuesto en educación (12%) y cuatro veces más al asignado a la salud (7%) para el año 2005 (Ríos, et al., 2007, 19).

Gráfico N°.1 Composición de los subsidios respecto al presupuesto general en el año 2005



Fuente: OLADE 2007 (Ríos et al., 2007, 19)

Luego de cuatro décadas (1970-2009) se evidencia inequidad en el consumo del GLP. Se puede citar algunas cifras del consumo y distribución del subsidio del GLP. “Para el 2007, según cifras de la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) el 18% del consumo de combustibles a nivel nacional correspondía a GLP, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6 %. Para el año 2008, el nivel expuesto se mantiene (17 %)” (Castillo, 2007: 172).

El subsidio al gas puede ser considerado como un bien público desde la perspectiva de un servicio social ya que su acceso genera beneficios a todos aquellos que reciben este hidrocarburo.

Desde los años 80 con el advenimiento de las políticas neoliberales se constatan varios intentos por focalizar o reducir el subsidio al gas, dicha tendencia no se respalda en la equidad sino en las reducciones y restricciones presupuestarias para alcanzar estabilidad y alcanzar una redistribución del gasto social. (Castillo, 2007: 177).

## **Pobreza y desarrollo social**

El Ecuador del año 2009 se mantiene entre los países más pobres de la región con niveles de desigualdad y graves problemas productivos e institucionales (Mayoral, 2009: 121). Luego de 13 gobiernos democráticos el gasto social en el país es uno de los más bajos de Latinoamérica, la historia nos demuestra que las directrices de la economía ecuatoriana se manejaron por los grupos de poder económico, insertos en los partidos políticos tradicionales, por ejemplo el partido político Social Cristiano.

En la década de los 70 se produce el “efecto gasto” como lo califica Naranjo, la “nueva” riqueza, sin duda, había generado importantes cambios cuantitativos y cualitativos, aunque también se produjeron retrasos en la realización de los ajustes indispensables, lo que, en su momento, provocó que la economía tuviera claros síntomas de la llamada “Enfermedad Holandesa” (Naranjo, 2006: 77).

Este “efecto gasto” promueve el desarrollo del país acompañado de un proceso distributivo de los ingresos del petróleo.

Ahora bien en la década del “80”, Naranjo ubica a esta década en el agotamiento del modelo de crecimiento aplicado en el país entre 1950 y 1980. A inicios de los años ochenta, cuando se produjo el estrangulamiento externo debido a la disminución del precio internacional de petróleo y sobre todo, a la paralización de las corrientes de financiamiento. Estos factores implican una disminución en el protagonismo y control del estado en la aplicación de políticas sociales cuya función fue concebida como un mecanismo de los costos sociales y del ajuste económico.

En los años “90” el compromiso social con la comunidad, libera el compromiso del Estado. Esta última década se observa una tendencia a descentralizar la gestión política social reduciendo la intervención directa del gobierno central y trasladar responsabilidades a los gobiernos seccionales a través de programas de participación popular. Kooiman en su libro *Governing as Governance* plantea el análisis de la interacción socio-político como un elemento primordial de la gobernanza, según el cual, es una mezcla de todas las formas de gobernar, de todos los tipos de actores sociopolíticos, públicos y privados, y que ocurre en distintos niveles (Kooiman, 2003: 3).

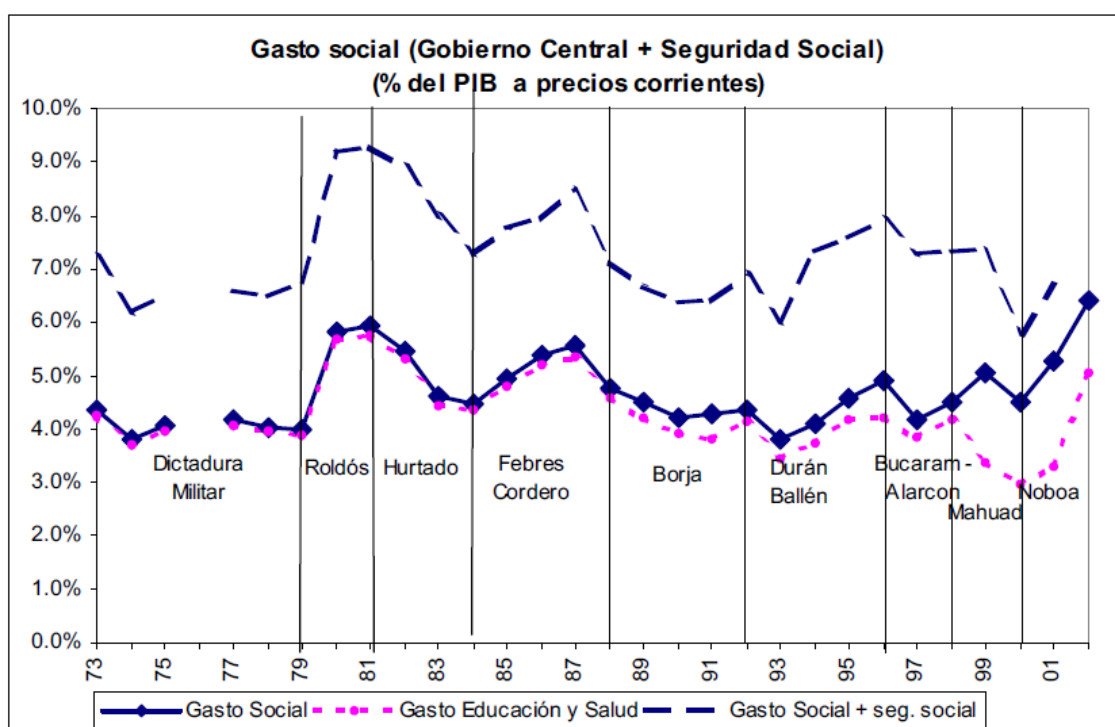
Sin embargo, el autor señala una interesante perspectiva, en la cual busca una explicación más amplia de los fenómenos sociales, propagando su área de análisis más



allá de las lógicas de mercado, intentado incluir al gobierno y a la sociedad civil en una dinámica basada en el presupuesto de que los actores estratégicos influyen de maneras no formales y tienen sus mecanismos de gobierno (Kooiman, 2003: 5).

En el gráfico N°. 2 se puede observar la tendencia del gasto social entre los años (1973-2002), se aprecia los fluctuantes niveles de inversión en el campo social por parte de varios gobiernos democráticos de diferencias tendencias socio políticas, pues los recursos están relacionados directamente con la producción del crudo oriente, el precio internacional del petróleo y el pago de la deuda externa, factores determinantes para el impulso o reducción que ha sufrido el gasto social. Sin embargo el sector de la salud y la educación son los menos favorecidos.

Gráfico N°.2 Gasto social como porcentaje del PIB (1973-2002)



Fuente. Banco Central del Ecuador.

Por otra parte, entre el 2003 y 2006 el subsidio a los derivados del petróleo ha crecido mucho más que el gasto social. Con relación al porcentaje del PIB, pues este ultimo

decreció en el período del 2003 al 2005, por el contrario el subsidio a los combustibles aumenta aceleradamente (Martínez, 2007: 24).

### **Conflicto desde la perspectiva Estado, Sociedad y Organismos Financieros**

Durante la década de los años 70 el Estado ecuatoriano logró ampliar la cobertura de los subsidios gracias a la extraordinaria producción de petróleo, estas divisas permitieron manejar una política de endeudamiento, la historia del país se caracteriza por una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas que condujeron al país a una consolidación de un modelo de crecimiento respaldado por las exportaciones “durante el “boom” petrolero que llevó a un significativo crecimiento económico” (Larrea, 2006: 63).

La política neoliberal ha promovido una serie de reformas legales e institucionales diseñadas para facilitar la inversión privada y disminuir la intervención del Estado en la planificación económica. La década de los años “80” inicia con el agotamiento de los modelos de desarrollo, el Consenso de Washington sintetizó un conjunto de reformas políticas y económicas a nivel mundial. La inserción del país en la economía global producto de las exportaciones de petróleo marcó la llegada de la corriente neoliberal cuya principal finalidad fue readecuar la economía de los países que demandaban capital transnacional (Herrera, 2009: 112).

El análisis cronológico del subsidio al gas descrito en este capítulo, permite determinar los niveles de gobernabilidad existente en los períodos presidenciales desde la década de los años “70”, entonces se puede destacar tres actores que intervienen en la historia del subsidio al gas en el período democrático<sup>37</sup>, claro está dentro de una participación desigual; el Estado, instituciones financieras externas (FMI, Banco Mundial) y la sociedad, cada actor en diferentes niveles de control por el acceso al poder de decisión (Mayoral, 2009: 127).

El Estado juega un doble rol, la primera en el ámbito socio-económico ejerciendo una actividad no lucrativa a través del mantenimiento de subsidios a los hidrocarburos y por otra parte es un actor institucional que mediante normas jurídicas

---

<sup>37</sup> La etapa democrática en el Ecuador inicia el 10 de agosto de 1979, año en el cual el presidente electo Jaime Roldós inaugura un nuevo periodo constitucional, luego de un largo proceso dictatorial.

intenta controlar las subvenciones y enfocarlas a la sociedad más deprimida (Fontaine, 2003: 29).

En este punto surgen varias interrogantes ¿Cómo llegar a un consenso entre gobierno y sociedad para cambiar, reducir o eliminar el subsidio?, ¿Qué factores han impedido a los gobiernos para focalizar el subsidio?

La perspectiva de Fontaine es que, el buen gobierno debe garantizar que las voces de las poblaciones más pobres y vulnerables sean escuchadas. La interacción entre todas las partes interesadas el estado, el sector privado y la sociedad civil influye en el grado en que las instituciones y los procesos políticos y económicos cumplen sus objetivos con respecto a todos los interesados, especialmente los pobres.

### **Gobernabilidad y Gobernanza un enfoque de las políticas neoliberales y el subsidio al gas.**

Para Camou, la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de un sistema político para responder de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001: 36). Entonces la gobernabilidad implica una serie de acuerdos básicos entre los dirigentes gremiales, el gobierno y la sociedad menos favorecida. Para este autor la gobernanza es “la acción y el efecto de gobernar y gobernarse” mientras que la gobernabilidad se aplica el “cómo” se gobierna atendiendo a la estabilidad política, pues menciona que los problemas son aspectos deficitarios o debilidades de las instituciones en democracia y que los mismos autoritarios que atentan contra el fortalecimiento de la democracia, lo que impide la plena vigencia de los derechos.

Kooiman por su parte, plantea desde una perspectiva de gobernanza socio política en función de tres actores principales: el estado, la sociedad civil y el mercado. La interacción se configura gracias al rol que tienen las relaciones en las formas, modos y modelos de gobernar (*governing*). Si bien el gas de uso doméstico beneficia a la sociedad ecuatoriana en diferentes aspectos, la historia del Ecuador muestra que varios gobiernos ecuatorianos estuvieron obligados a implementar políticas de ajuste estructural sea por presión externa o convicción ideológica.

Prats define a la gobernabilidad como:

Un atributo de las sociedades que se han estructurado políticamente de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales, dentro del cual formula sus expectativas y estrategias (Prats, 2001:120).

Entonces se justifica el rol del Estado en incentivar la provisión de servicios sociales como el subsidio al gas, salud y educación que tienen la característica de bien público, su acceso genera beneficio para la sociedad en conjunto. Por otra parte se encuentran los argumentos de equidad que asume el gobierno para intervenir en el mercado y considerar que todos los habitantes sin distinción, deben tener acceso a ciertos servicios sociales. Como consecuencia del aumento de la brecha entre ricos y pobres emergen los pueblos indígenas, las mujeres y otros sectores populares que sistemáticamente han sido excluidos del proceso de toma de decisiones (Herrera, 2007: 82).

## **Políticas de energéticas.**

### **Producción de gas.**

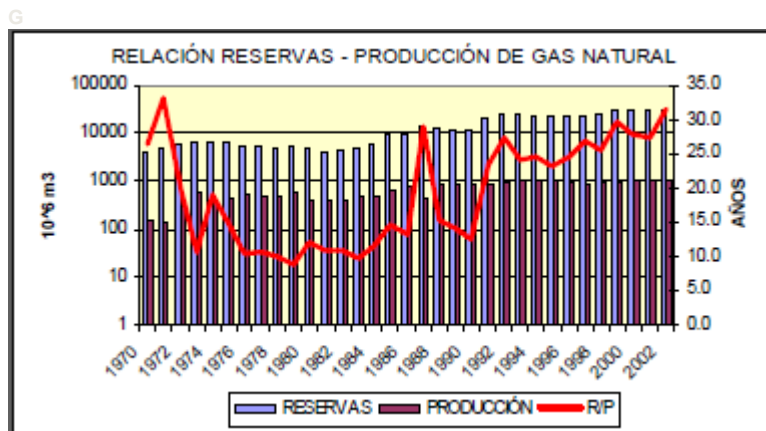
El gas en estado natural se encuentra asociado al petróleo, este valioso recurso energético no renovable históricamente ha sido incinerado en grandes cantidades, mermando la producción del hidrocarburo, al obtenerlo como un subproducto del petróleo.

Por otra parte, la Ley de Hidrocarburos contempla las inversiones, costos y gastos, que se orientan a la producción de petróleo, las reservas de gas estará ligada a su dependencia de las reservas probadas de petróleo y a su precio. Con excepción de muy pocos años desde 1973, el país ha sido deficitario de GLP<sup>38</sup>, las estadísticas de PETROECUADOR muestran que desde 1970 hasta 2003 las importaciones crecieron en alrededor de 675 veces, equivalente a una tasa de crecimiento de 21.8 % para el período (Mogollón, 2005: 10).

---

<sup>38</sup> El GLP resulta de la industrialización del gas natural mediante un proceso de licuefacción, actualmente existe una tendencia mundial al utilizar el gas natural porque facilita su transporte y evita incurrir en mayores costos de producción.

Gráfico N°.3 Reservas de petróleo – reservas de gas natural



Fuente: SIEE, OLADE. Junio 2003. Con base datos oficiales Ministerio de Energía y Minas Elaboración: UCE-STFS

El gráfico N°.3 se muestra la evolución de las reservas y la producción de Gas Natural (escala logarítmica), asociadas a los descubrimientos y producción petrolera. Como se puede advertir, la relación reservas-producción entre petróleo y gas, representa en años la disponibilidad del recurso al ritmo de producción de cada año, registra un comportamiento oscilante en el período 1970-2003.

En el cuadro N°.1 se visualiza las reservas de gas natural actualizadas al año 2003, evidentemente estas reservas son deficitarias en relación al consumo interno y a la producción petrolera, es por ello que el país se ha convertido en importador del hidrocarburo para cubrir la demanda interna.

Cuadro N°.1 Potencial de gas natural (año 2002)

AÑO 2002	RESERVAS DE GAS NATURAL 10 <sup>9</sup> m <sup>3</sup>		
	Continente	Costa Fuera	Total
PROBADAS	28,66	4,30	32,96
PROBABLES	0,2	2,80	3,00
POSIBLES	-	7,00	7,00
TOTALES	28,86	14,10	42,96

Fuente: SIEE, OLADE. Junio 2003. Con base datos oficiales Ministerio de Energía y Minas.

El incremento bruto de la producción de GLP en el país, entre 1970 y el 2003, fue de 33.7 veces respecto del nivel alcanzado en 1970, lo que equivale a una tasa de crecimiento interanual de 10.9 %; sin embargo la producción doméstica pudo satisfacer la demanda nacional del energético (Mogollón, 2005: 5).

En el tema de optimización de la producción de GLP en el Complejo Industrial Shushufindi (CIS) se aplican sistemas de captación de gas en las estaciones de producción Aguarico, Atacapi, Parahuacu, lo cual va a permitir que se capte gas natural en aproximadamente 3.5 MMPCD, lo que significará un incremento en la producción de GLP. En la Planta de Shushufindi, de alrededor de 50 Toneladas Métricas diarias. Cabe anotar que la captación en la estación Secoya, está en operación desde Junio del 2002.

Adicionalmente, el incremento en 2 grados API en la calidad de crudo, generaría una producción adicional de la producción del GLP entre 1.5 % y 2% lo que significaría mejorar entre 1500 y 2000 toneladas en la producción del gas en la Refinería Estatal de Esmeraldas (Gerencia de Estudios Cambiarios, 1990: 55).

Cuadro N°.2 Reservas de gas natural de las compañías extranjeras que operan en Ecuador

COMPAÑÍA	GAS NATURAL			
	RESERVAS PROBADAS (MMPCS)	PRODUCCION ACUMULADA (MMPCS)	FECHA	RESERVAS REMANENTES (MMPCS)
AEC Ecuador LTD.	36.176,16	21.178,94	30-jun-05	14.997,22
Agip Oil Ecuador	4.308,53	1526,96	30-jun-05	2.781,57
City Oriente	437,35	263,78	31-dic-03	173,57
CNPC-Amazon	349,99	27,05	31-dic-03	322,95
Ecuador TLC	1.328,77	30,81	31-dic-03	1.297,96
ENCAN Ecuador	4.049,10	1.145,77	31-dic-02	2.903,33
Occidental	94.491,70	41.848,57	30-jun-05	52.643,13
Perenco	4.965,38	4.295,87	31-dic-03	669,51
Petrobell	3.863,44	1.874,80	31-dic-03	1.988,64
Petrobras	19.603,94	965,50	31-dic-05	18.638,44
PETROECUADOR	1.117.918,75	672.595,08	31-dic-03	445.323,67
Petrosur	4.821,70	4.141,73	31-dic-03	679,97
Repsol- YPF	46.036,41	11.888,76	31-dic-03	34.147,65
SIPEC	15.965,00	3.911,01	31-dic-03	12.053,99
Tecpecuador	36.397,68	25.599,55	31-dic-03	10.798,13
	3.680,00	18,82	30/16/2005	3.661,18
<b>TOTALES</b>	<b>1.394.393,90</b>	<b>791.312,99</b>		<b>603.080,90</b>

Fuente: Corporación Petrolera Ecuatoriana (CEPE)  
Elaborada por: Banco Central del Ecuador (2007)

De las reservas de gas natural asociado, el 74.32 % están localizadas en los campos de PETROECUADOR y el 25.78 % en los campos operados por las empresas privadas.

Esta afirmación nos revela que las reservas de gas asociadas al petróleo, se las asume con relativa seguridad, en cuanto a los volúmenes que se van a producir en el futuro, en forma similar se va a tener la disponibilidad del gas natural.

Por otro lado, según las estadísticas de PETROECUADOR durante el semestre de Enero a Julio del 2009 se importó 5.422.786 barriles de GLP para el consumo interno, se produjo en las refinerías de Esmeraldas (668.20 MBIs), Shushufindi

(486.599 MBl) y La Libertad (15.717 MBl) lo cual representa frente a lo importado en este semestre el 21,5% de la producción nacional.

### Industrialización del gas

En el año de 1976 con el objeto de aprovechar el gas asociado a la extracción del petróleo del campo Shushufindi, CEPE contrató a la empresa SAETRAMÉ para la construcción de una planta de gas para recuperar el propano-butano<sup>39</sup> que procese el GLP. Esta planta entra en funcionamiento en el año 1981 con una capacidad de procesamiento de 21 MMPCD<sup>40</sup> de gas. (Gerencia de Estudios Cambiarios, 1990: 27). La planta inicialmente producía 4.032 barriles o 346 toneladas métricas día, sin embargo la falta de materia prima redujo la producción.

Cuadro N°.3 Producción de GLP en la Planta de Shushufindi  
Miles de barriles

AÑO	Producción de GLP	% Capacidad utilizada de la planta
1981	69,5	4,7
1982	100,9	6,9
1983	254,5	17,3
1984	476,1	32,4
1985	577,6	39,2
1986	753,2	51,2
1987	241,1	16,4
1988	514,4	35
1989	267,7	18,2

Fuente: Corporación Petrolera Ecuatoriana (CEPE) (2002)

Elaborada por: Banco Central del Ecuador (2007)

Como se aprecia en la cuadro N°.3 esta planta no llegó a producir a su máxima capacidad, en el año 1986 se ubica en el valor más alto de producción 51,2 %. La reducción en la producción se debe a la escasez del gas natural.

<sup>39</sup> En el ítem No. 3.1.49, el INEN define al *Gas licuado de petróleo, GLP* como la mezcla de hidrocarburos extraídos del procesamiento del gas natural o del petróleo que se licúa fácilmente por enfriamiento o por compresión y está constituido fundamentalmente por propano y butano.

<sup>40</sup> MMPCD se lee: millones de pies cúbicos por día.



A partir de 1989, se inició la ampliación de la refinería de Esmeraldas con el afán de incrementar la capacidad de procesamiento a 110.000 barriles diarios y minimizar los costos de producción. A su vez la planta de gas ubicada en Shushufindi también ha sido ampliada para mejorar la capacidad instalada y evitar procesar el gas que se encuentra asociado al petróleo que se produce en los campos. Según la AHIE, la incapacidad tecnológica de las Refinerías que existen en el país, no solamente imposibilita la satisfacción de la demanda en el mercado interno de combustibles, sino que además ha provocado un serio y grave desfinanciamiento del gobierno y PETROECUADOR, por la creciente demanda de producto importado. El financiamiento para la importación de combustibles es un problema grave. El país nunca ha estado en una crisis tan agobiante por la importación de combustibles (AHIE, 2006: 3).

En el año 2009 la producción interna de GLP se la obtiene de tres refinerías como se aprecia en cuadro N°.4.

Cuadro N°.4 Producción total de GLP en las Refinerías en miles de barriles

<b>PRODUCCION DE GLP EN LAS REFINERIA</b>				
Cifras en Barriles a 60°F				
<b>AÑOS</b>	<b>LA LIBERTAD</b>	<b>SHUSHUFINDI</b>	<b>ESMERALDAS</b>	<b>TOTAL</b>
1972 (d)	50,406			<b>50,406</b>
1973	49,992			<b>49,992</b>
1974	63,187			<b>63,187</b>
1975	52,768		191,685	<b>244,453</b>
1976	40,087			<b>40,087</b>
1977	36,248		191,685	<b>227,933</b>
1978	17,018		698,818	<b>715,836</b>
1979	21,989		787,962	<b>809,951</b>
1980	23,994		818,533	<b>842,527</b>
1981	20,750		644,788	<b>665,538</b>
1982	18,578	100,948	636,099	<b>755,625</b>

1983	5,854	254,452	381,940	<b>642,246</b>
1984	8,907	476,069	617,601	<b>1,102,577</b>
1985	12,857	577,648	702,701	<b>1,293,206</b>
1986	15,648	753,240	864,282	<b>1,633,170</b>
1987	10,616	241,110	573,175	<b>824,901</b>
1988	13,286	514,416	1,015,679	<b>1,543,381</b>
1989	9,650	273,473	1,100,197	<b>1,383,320</b>
1990	10,124	853,805	874,389	<b>1,738,318</b>
1991	9,307	993,387	1,193,057	<b>2,195,751</b>
1992	10,551	975,811	1,558,768	<b>2,545,130</b>
1993	23,617	1,368,716	1,573,314	<b>2,965,647</b>
1994 (h)	25,956	1,254,856	1,670,598	<b>2,951,410</b>
1995	13,317	1,239,872	1,152,554	<b>2,405,743</b>
1996	15,025	1,279,813	1,655,651	<b>2,950,489</b>
1997	16,521	1,202,103	1,091,064	<b>2,309,688</b>
1998	8,465	1,236,044	1,208,663	<b>2,453,172</b>
1999	8,025	1,136,215	870,215	<b>2,014,455</b>
2000	8,775	1,236,770	1,572,120	<b>2,817,665</b>
2001	9,338	1,016,779	1,380,407	<b>2,406,524</b>
2002	9,021	920,647	1,130,348	<b>2,060,016</b>
2003	5,876	827,509	1,396,604	<b>2,229,989</b>
2004	5,706	818,950	1,359,420	<b>2,184,076</b>
2005	5,733	735,401	1,378,531	<b>2,119,665</b>
2006	13,217	632,743	1,465,278	<b>2,111,238</b>
<b>TOTAL</b>	<b>670,409</b>	<b>20,920,777</b>	<b>31,756,126</b>	<b>53,347,312</b>

(d) A partir del 1972 se registra producción disponible

(h) A partir de 1994 no se considera el consumo interno en refinerías

Fuente: Reportes de la Unidad de programación de  
**PETROINDUSTRIAL** (Enero a Julio 2009)  
 Elaborada : fuente propia

La obsoleta infraestructura, la poca inversión para su mantenimiento y renovación tecnológica de las Refinerías de Esmeraldas, la Libertad y Shushufindi que dispone el país, no solamente imposibilitan la satisfacción de la demanda en el mercado interno de combustibles, sino que además ha provocado un serio y grave desfinanciamiento del Gobierno a través de PETROECUADOR, por la creciente demanda de los productos importados. El financiamiento para la importación de combustibles es un problema alarmante, en el país se agrava la crisis por la importación de combustibles. El consumo interno de combustibles se incrementa cada vez más por factores como el uso de los hidrocarburos en la industria, transporte y residencial. PETROECUADOR dedica gran parte de los ingresos generados por su producción petrolera para importar combustibles, incluyendo los ingresos generados por el pago de las regalías que hacen las compañías petroleras, en cumplimiento de sus contratos, al Estado. Según el Banco Central las importaciones de combustibles que en el año 2004 sumaron 597 millones, para el 2005 continúan incrementándose, el estimado para el 2006 superaron los 2.000 millones de dólares. Los subsidios totales a los combustibles derivados del petróleo en el año 2008 se han incrementado a una tasa anual promedio de 12.24% con respecto al año anterior, por ejemplo el derivado que menor incremento mostró es el GLP con una tasa de 23.51%. (Castillo, 2009: 6).

### **Almacenamiento y Transporte**

El gas producido en las refinerías es almacenado en esferas y *bullets*, el transporte se lo realiza por buquetanques, poliductos y autotanques. Los poliductos constituyen el medio más económico para el transporte del gas, actualmente el país dispone del poliducto Shushufindi-Quito para el transporte de GLP, este ducto tiene una longitud de 304,8 Km y una capacidad de transporte de 7,130 BPD (barriles por día), este hidrocarburo no es exclusivo para transportarse por este medio, sin embargo abastece una parte a las zonas centro y norte del país.

### **Comercialización.**

La comercialización del recurso energético GLP inicia en el país en el año 1957 con la optimización de la producción generado por Anglo en Cautivo, provincia de Santa

Elena, sitio en el cual se envasaba para transportar mediante autotanques a las ciudades de Quito y Guayaquil, sitios únicos de consumo.

Posteriormente las empresas DOMOGAS desde 1957 y SHELLGAS desde 1962 impulsaron el uso de este hidrocarburo en el mercado para los sectores industrial y doméstico, el incremento del uso requirieron el transporte terrestre (Gerencia de Estudios Cambiarios, 1990: 36).

En 1977 se inicia la comercialización para el consumo interno a través de PETROCOMERCIAL empresa Filial de PETROECUADOR en las ciudades de Quito y Guayaquil en la planta de El Beaterio y El Salitral respectivamente.

Con la construcción de la planta de gas Shuhshufindi incursionaron otras empresas distribuidoras, Autogas, Duragas, Congas y Liquigas, las cuales se han construido en plantas de almacenamiento en otras ciudades del país. En el año 1989 la capacidad de envasado es de 600 TM/día y una distribución de 800TM/día por parte de la empresa estatal, mientras que la empresa privada dispone de una capacidad de almacenamiento de 500TM/día y 20 TM/días de distribución (Gerencia de estudios cambiarios, 1990: 37).

A partir de 1989 el Estado asume la comercialización del gas directamente en todas sus fases, convirtiéndose las empresas privadas en prestatarias del servicio.

La estructura de comercialización de este combustible es claramente oligopólica; tres empresas abarcan el 87% del mercado de comercialización: DURA-GAS s.a. (38 %), AGIP ECUADOR (33 %) y la COMPAÑIA NACIONAL DE GAS CONGAS S.A. (16 %); el restante 13% se distribuye en 9 comercializadoras de menor escala (PETROECUADOR /PETROCOMERCIAL) (Castillo, 2007: 172).

La estructura de comercialización del gas en el país está compuesta por empresas privadas DURAGAS, AGIP, CONGAS las cubre el 87% del mercado (Castillo, 2007; 172) y la empresa pública EP PETROECUADOR (antes PETROECUADOR) que aun mantiene bajo su administración cuatro plantas de envasado ubicadas en las provincias de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y Orelalana. La competencia entre las empresas privadas es fuerte, incluso han logrado desplazar al empresa estatal. Sin embargo se pueden identificarse ciertos privilegios en esta cadena de mercado, pues el país debe controlar la distribución del hidrocarburo más aun cuando es el único importador de GLP subsidiado. En este contexto el gobierno entrega GLP subsidiado a las empresas comercializadoras con el propósito de que la bombona de gas se incremente y fomentar

la participación privada en el mercado. A cada empresa privada se le entrega un margen de utilidad por envasar y comercializar el producto.

### **Consumo por sectores del subsidio**

El mercado es un mecanismo para la asignación de recursos escasos en la población. Los subsidios están direccionados para la población más necesitada, porque no poseen recursos económicos para acceder a ciertos combustibles, sin embargo estas subvenciones producen cambios en los patrones de consumo. El consumo de gas de uso doméstico se incrementa constantemente, en primer lugar por el precio fluctuante del barril de petróleo y segundo por la creciente demanda. “En 1982, el 33,2% de los hogares a nivel nacional utilizaban este combustible, en 1995, este porcentaje se duplicó con creces llegando al 71,3%” (Broborich, 1998: 2).

En la cuadro N°.5 se presenta la distribución del consumo del gas de uso doméstico, se puede observar que existe un valor considerable del GLP que fuga por las fronteras de los países vecinos.

Cuadro N°. 5 Distribución del Consumo del GLP

Subsidio del gas de Uso Doméstico por quintiles de pobreza (2008)	millones USD	Distribución porcentual del subsidio
Uso doméstico	434,7	59%
Contrabando	162,1	22%
Industria	81	11%
Automotores	58,9	8%
TOTAL gas de uso doméstico	736,8	100%

Fuente: Base petrolera de PETROECUADOR  
(citado en Castillo, 2007: 173)

Según cifras del Ministerio de Minas y Petróleos, hasta el mes de noviembre del 2008, a través de los mecanismos de control impuestos por el Plan de Soberanía Energética, se incautaron alrededor de 88,7 mil cilindros (de 15 Kg y 45 Kg), 90% de los cuales fueron confiscados a través de operativos con las Fuerzas Armadas (Castillo, 2007: 173).

El incentivo resulta de la diferencia de precio del cilindro de gas de 15 Kg, pues el precio se vuelve aproximadamente 10.6 veces mayor en la frontera (Albornoz, entrevista, 2010).

Los subsidios si bien inicialmente tenían muy buenos propósitos, al incentivar ciertos sectores productivos y mejorar el acceso a la energía a las poblaciones deprimidas, por un lado crean problemas como el contrabando y por otro, el uso masivo de estos combustibles en actividades particulares para las que no fueron diseñados, sumados a malos manejos políticos, que han manipulado este tema para conseguir un electorado, distorsionando sus objetivos.

En buena medida la implantación de subsidios genera incentivos que determinan múltiples maneras de filtrarlos hacia sectores más pudientes de la sociedad y hacia el contrabando de la frontera, se requieren aplicar mecanismos que focalicen este recurso. Este planteamiento privilegia una perspectiva a intentar corregir una distorsión fiscal que sistemáticamente produce una mezcla de ineficiencia e inequidad (Martínez, 2007: 24).

Por otra parte el consumo industrial se ha convertido en otro abuso, por un lado el país tiene un déficit en cuanto a la producción de cilindros de 45 Kg destinados para ese uso y por otro lado este cilindro no recibe subsidio, estos factores han desencadenado una serie de irregularidades, que si bien el gobierno realiza controles para mitigarlos a través de continuos operativos en el caso de establecimientos comerciales e industriales, evidentemente el problema no solo le concierne al Estado.

En el caso del uso del gas como combustible para los automotores, el consumo es marginal, existe una tendencia hacia una conversión del uso de energía; promoviendo el uso de energías limpias, sin embargo continúa manteniéndose la dependencia energética en los hidrocarburos y sus derivados. Por otra parte, el gobierno a través de PETROCOMERCIAL ha instalado una estación de servicios en Guayaquil para la comercialización de GLP a vehículos que cumplan con los equipos adecuados y normados para el uso correcto del energético, con esta medida el gobierno busca terminar el mal uso del hidrocarburo en vehículos, pues se instalan sistemas sin seguridad de manera artesanal.

Claramente, este escenario se ve agravado por las condiciones de la crisis económica, y problemas en el presupuesto fiscal por la dependencia de los ingresos petroleros y las fluctuaciones del precio del barril afectan a la seguridad energética del país. Es evidente la necesidad de mejorar la eficiencia en el manejo de los presupuestos del estado, sin embargo y curiosamente las alternativas para hacerlo no incorporan

medidas de eficiencia en las políticas de subsidios a los combustibles, sino por el contrario, se concentran en la labor de mantenimiento, que si bien es necesaria, no es una solución.

### Consumo por quintiles

El 22% del subsidio efectivamente llega a la población pobre (quintil 1 y quintil 2) que representa aproximadamente el 40% de la población del país. Por el contrario el 36% de esta subvención es aprovechada por el 20% de la población de mayores recursos económicos, como se verifica en el cuadro N°. 6 “Distribución del subsidio al gas de uso doméstico”. No solamente los resultados son abrumadores sino que se evidencia una distribución por demás inequitativa, es decir si hablamos de equidad el 20% de la población recibiría el 20% del subsidio.

Cuadro N°. 6 : Distribución del subsidio al gas de uso doméstico por quintiles de pobreza

Distribución del gas de Uso Doméstico por quintiles de pobreza (ECV)	millones USD	Distribución porcentual del subsidio
Quintil 1 (20% más pobre)	34,8	8%
Quintil 2 (20% pobre)	60,9	14%
Quintil 3 (20% clase media)	78,2	18%
Quintil 4 (20% clase media)	104,3	24%
Quintil 5 (20% más rico)	156,5	36%
TOTAL gas de uso doméstico	434,7	100%

Fuente: Base petrolera de PETROECUADOR, Informe estadístico (2009)

Dadas las actuales características de las subvenciones en el sector energético ecuatoriano, la tendencia de los subsidios ha sido creciente, el mayor incremento en la participación ocurre en los años 2005 y 2007, debido a dos factores: el mayor incremento en el volumen de importación con respecto a los años precedentes de los derivados (GLP, Diesel y Nafta alto Octano), el mayor incremento en el costo unitario de importación de los mismos, el diesel representa el 65% de estas subvenciones, debido a la generación de energía eléctrica por las centrales termoeléctricas y a la creciente demanda del combustible por el parque automotor (Castillo,2009:17).

Otro dato interesante que menciona Castillo al referirse “al nivel real de desvío del subsidio, el cual alcanzaría en el 2008 aproximadamente USD 560.1 millones, es decir un nivel de ineficiencia de esta política de alrededor de 76 %” (Castillo, 2007: 175).

### **Marco regulatorio del gas en Ecuador**

A partir de los años 80, se llevó a cabo la reforma a la normativa ambiental en el marco de las actividades petroleras.

Sin embargo el Estado se preocupa explícitamente de la protección de los impactos negativos de las actividades petroleras tan solo desde 1998 el principal artículo introducido al respecto es el artículo 86 de la Constitución que consagra a la población a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación” (Fountaine, 2007, 25).

La tarea legislativa relacionada con las políticas energéticas se ha postergado en las tres últimas décadas a partir de la creación de la Ley de Hidrocarburos en lo referente a la extracción del gas. Si bien se ha reformado en algunos temas energéticos, como por ejemplo las tarifas de consumo eléctrico y reformas a la Ley de Hidrocarburos especialmente en el campo de las regalías y los contratos petroleros en cuanto al tema de subsidios las reformas continúan congeladas, sin embargo debido a que la producción de gas está ligada estrechamente al crudo, la normativa específica de este hidrocarburo recae en la formulación de políticas extractivas para el petróleo.

La historia del país demuestra que existieron propuestas para fijar el precio del gas desde 1972 al 2002, pues han existido propuestas para fijar el precio del gas impulsadas por la necesidad fiscal de crear una estabilidad en el precio, generando un financiamiento sostenible para el Estado, como se puede verificar en el cuadro No7. La variabilidad de las políticas encaminadas a controlar el subsidio, que fueron motivadas por los desbalances en la economía y la equidad del gasto público.

A la hora de tomar una medida legislativa, habría que manejar un discurso urbano en torno al precio del gas y un discurso rural en torno a la distribución de los recursos. Hay que recordar que la pobreza es cercana al 70% en lo rural y al 30% en la ciudad, habiendo brechas de pobreza de 3 a 1 entre lo rural y lo urbano y una severidad de 4 a 1 en la forma en que se vive la pobreza en cada área, otro aspecto es la Gobernanza del subsidio al GLP y su relación respecto de la inversión social (Hexagon, 2006, 9).



Cuadro N°.7 Fijación de precios y subsidios al gas.

<b>Evolución Jurídica de las variaciones del precio del GLP</b>		
Año	Disposición	Cuerpo Legal
1978	Creación	Ley de Hidrocarburos, Decreto Supremo 2967, 15 nov. 1978 Art. Los precios de venta al consumidor de los derivados de los hidrocarburos serían regulados de acuerdo al reglamento que para el efecto dictará el Presidente de la República. Nota: Artículo sustituido por la ley N°.44, R. O. 326 del 29 de nov. De 1993
1981	Modificación	R.O. 0151/ fija el precio de venta en el mercado interno del gas licuado propano butano. Drogado. R. O. 688 25/11/1974
1981		R.O.0382/ Fija en 10 sucres el precio del kilo del gas licuado. R. O. 957 15/06/1992.
1983		R.O. 0517/ fija nuevos precios de venta al público de gas licuado. R.O. 957 R.O.15/06/1992
1984		R.S. 0598 mantiene en 10 sucres el precio de venta al público de cada kg de gas licuado de petróleo, se agrega el impuesto a las transacciones mercantiles.
		Derogado: R.O 132 26/02/1985. Reformado R.O. 957 15/06/1988
1985		R.O. 0132 mantiene en 10 sucres el precio del kg de gas licuado de petróleo que se expende en el territorio nacional a nivel de mayorista, se agrega el impuesto a las transacciones mercantiles. Derogado: R.O. 384 27/02/1986
1987		R.O. 0597 Fija en 27 sucres el kilo de gas licuado de petróleo de más de 15 kilos y las entregas a granel para abastecimiento de industrias y sector industrial, comercial y de servicios. Derogado: R.O. 957 15/06/1992
1987		R.O. 0677 / fija el precio en 40,00 sucres el precio del kilo del gas licuado de petróleo para el abastecimiento de los sectores público industrial, comercial y de servicios. Sustituido : R.O. 43 11/10/1988
1988		R.S. 0014 / fija el precio del kg de gas licuado en \$ 20,00 sucres. Sustituido por: R.O 43 11/10/1988
1988		R.O. 0043 / fija en \$ 90.00 el precio del kg de gas licuado para el abastecimiento de los sectores público industrial, comercial y de servicios. Sustituido : R.O. 69 18/11/1988
1988		R.O. 0069 / reestructura el precio de venta de cada Kg. de gas de uso doméstico, fijado en \$.20,00 sucres a nivel nacional. Sustituido por : R.O: 233 14/07/1989
1997		R.S. 0106 / reglamento de regulación del precio, transporte y comercialización del GLP. Derogado R.S. 77 02/06/1997
1997		R.S. 0107 / Elimina parcialmente el subsidio al GLP. Derogado R.S. 77 02/06/1997
1997		R.S. 0156 / ratifica el precio oficial del GLP. Reformado R.S. 29 18/09/98. Derogado: R.S. 40 05/10 1998
1998		R.S. 0348 / Fija el precio oficial de la venta al público de gas licuado de petróleo (GLP) para el uso doméstico e industrial a partir del 26 de julio de 1996. Deroga R.S. 29 18/09/1998
1998		R.S. 0352 / deja en suspenso el alza de precio del GLP. Derogado : R.S. 29 18/09/1998
1998		R.S. 0029 / Reforma el precio del gas licuado de petróleo para el servicio doméstico. Derogado: R.S. 40 05/10/1998
2002		R.O. 0681 /Deroga la resolución del precio del GLP y la disposición de que la tarifas de energía eléctrica estarán vigentes aquellas que estuvieron establecidas con anterioridad al última revisión.

R.O. : Registro Oficial

R.S. (Registro Oficial) Suplemento

Fuente: Registros Oficiales y Suplementos.

Elaborado por: Hexagon consultores

## **CAPÍTULO III: GOBERNANZA Y EL SUBSIDIO AL GLP**

### **Introducción**

Si bien el subsidio al gas de uso doméstico se creó en la década de los años 70, período del auge petrolero en medio de un gobierno de tendencia nacionalista, las implicaciones de esta política pública fue aliviar la pobreza del país. Por un lado, el problema del subsidio es el efecto inflacionista que modifica el Presupuesto General del Estado y genera un gasto artificial, por otro lado la eliminación de esta subvención también produciría una inflación considerable, debido a que los precios que mantienen varios sectores que utilizan este recurso energético se afectarían.

En las cuatro últimas décadas, la tarea legislativa no ha tenido aciertos en la tarea de reorganizar los subsidios, tornando ineficiente las políticas fiscales del país. Varias propuestas se verifican el cuadro N°.7 para la fijación de los precios y subsidios al gas, relacionadas con el bajo nivel de control en la comercialización y uso del hidrocarburo, pues sobre todo aquellos grupos de mayores ingresos económicos son los que más consumen el recurso energético.

El Estado cumple un doble rol social y económico, por un lado asume este incentivo en términos de equidad y reducción de la pobreza con el consecuente impacto en el gasto público y por otro lado es un actor institucional que debe regular el gasto fiscal generado por el financiamiento del subsidio.

En este capítulo se analiza tres momentos del subsidio al GLP, para verificar en que medida este incentivo mitigó la pobreza y en qué medida la pobreza hubiera sido distinta sin esta subvención, para ello se medirá el impacto del subsidio en el período 1972 a 2009 y cómo ha evolucionado la variable pobreza bajo dos parámetros referidos al incremento o reducción de los índices de la variable en las zonas urbanas y rurales del país.

### **Implicaciones del subsidio al gas**

Un subsidio suele ser visto como un incentivo que el Estado entrega a los sectores menos favorecidos para atender sus necesidades, tomando en cuenta las demandas sociales en función de los recursos económicos en medio de marcos institucionales y en

el surgimiento de capacidades exigidas por una creciente acción colectiva. Por un lado, las demandas sociales se incrementan de manera fragmentada y por otro, los gobiernos mantienen un déficit de fuentes de financiamiento para el ejercicio social. En este contexto vale recordar que históricamente en el país han sido comunes las pugnas políticas, reajustes económicos, procesos que han configurado la insuficiencia del gobierno y han reducido el nivel de gobernabilidad, estos factores justifican la necesidad de llevar un análisis de este tema bajo las líneas de gobernabilidad y gobernanza en varias aristas, las cuales se las desagregara en el recorrido de este capítulo.

Ahora bien, es necesario analizar el proceso de creación y mantenimiento del subsidio dentro del gasto social y examinar los momentos críticos a los cuales los ecuatorianos asisten como actores principales, entonces es ineludible realizar una breve reseña de las tendencias de gasto social realizada en varios gobiernos en el Ecuador, caracterizada por las demandas sociales en crecimiento y por gobiernos que disponen cada vez de menores recursos económicos, con una reducción de autoridad y de marcos institucionales, estos factores agudizaron la acción pública de los gobiernos en la medida que ha perdido capacidad de respuesta para contrarrestar la pobreza y promover el desarrollo social.

Tres décadas de gobiernos democráticos han transcurrido en las cuales el gasto social se ha mostrado fluctuante. Esta variabilidad es asociada a los ciclos económicos resultado de la variación del precio del petróleo y de los cambios políticos acompañados de la importancia que ha significado para cada gobierno la inversión social.

### **Antecedentes políticos del gasto social.**

En el gráfico N°.2 se muestra al gasto social como porcentaje del PIB (1973-2002) esto nos permite realizar el siguiente análisis. En la década del “70” existe un incremento en el gasto social coincidente con el período de auge petrolero, este período de régimen militar se caracterizado por el aumento de la inversión del gasto social. La tendencia entre los años 1971-1979 el gasto social como porcentaje del PIB crece 1,2 %. Durante el gobierno de Roldós existe un incremento del 2,1% es decir se ubica en el 13,5% del PIB, Durante el período 1979-1981 el gasto en educación primaria crece fuertemente.

En el período comprendido entre 1981-1984, la crisis de la deuda externa, ahondada por la caída del precio del petróleo, los desastres naturales, como el fenómeno del niño produce la pérdida de exportaciones de productos primarios, causan una reducción del gasto social del 13,5% al 11,4%. Ahora bien en el gobierno de Febres Cordero (1984-1988) los servicios sociales disminuyen al 9,9%, en este período se observa una recuperación moderada del gasto social, pero se reduce nuevamente debido a la contracción fiscal luego del terremoto del año 1987, que destruyó una parte del oleoducto, provocando una pérdida sustancial en las exportaciones del petróleo.

Por otra parte en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) el incremento en el precio del petróleo le permite expandir el gasto público, lo que le beneficia al sector. En este período el gasto social con respecto al PIB crece en términos reales, este hecho refleja la expansión de los servicios sociales, sin embargo el costo de los servicios sociales aumenta en menor grado que la inflación general.

En el gobierno de Duran Ballén (1992-1996) se aplica una fuerte contracción monetaria y fiscal, esto coadyuva a la recuperación de los salarios reales y la reducción de la inflación y de la pobreza urbana. El gasto social real de este gobierno se ubica en el 8,8% con respecto al PIB real. Una buena parte de esta reducción se la atribuye a la reducción de empleado del sector público en las áreas sociales.

La tendencia de reducción del gasto social continúa en los períodos (1996-1998) y (1998-200) la inestabilidad política y la crisis económica en el gobierno de Bucarán y Fabián Alarcón. Luego el gobierno de Jamil Mahuad le otorga un ligero incremento al gasto social expresado como porcentaje del PIB. Sin embargo la crisis generalizada del año de 1999 reduce el gasto social en 0,6% promedio anual. Las áreas de la educación y salud son las más afectadas, en cambio los programas de protección social se expanden, el Bono Solidario es introducido inicialmente con la finalidad de compensar a los hogares pobres por la eliminación de los subsidios del gas y la tarifas eléctricas, este bono se convierte rápidamente en un factor de respuesta social a los problemas económicos.

Poco tiempo después de la destitución del presidente Mahuad su sucesor continúa con el proceso de dolarización iniciada, esta medida provoca el incremento de la inflación reduciendo sustancialmente los ingresos reales de la población, el gasto social del gobierno de Gustavo Noboa crece en términos reales del 3,6% al 6,4%. El

sector de la salud y educación recuperan su importancia, también se visualiza una expansión en los programas de asistencia social, se introduce las becas estudiantiles y el programa de alimentación escolar.

En el período comprendido entre los años 2000 a 2006 la continua inestabilidad política protagonizada por la frecuente sucesión de gobiernos se caracteriza por una reducción de la deuda externa que pasó del 82% en el año 1999 al 32% en 2006. Este hecho es reconocido por la fuerte asignación al pago del servicio de la deuda cerca del 40% del Presupuesto General del Estado frente al 22% destinado a la inversión social, sin embargo la pobreza no se agudizó gracias a las remesas de los emigrantes (Mayoral, 2008: 131).

A partir del año 2006 asume el gobierno del presidente Rafael Correa, toma la dirección del país en medio de una estructura del estado débil y sus instituciones acompañada de una fuerte dependencia del país hacia los organismos internacionales. Este gobierno se caracteriza por su tendencia neo institucional, Fleury menciona que “el neo institucionalismo busca entender la cooperación voluntaria y afirma la importancia de las instituciones para el funcionamiento de la economía” (Fleury, 2002: 7).

Prats realiza su contribución al tema, sugiere el cambio en la teoría del desarrollo desde el nivel organizacional e institucional acompañado de reformas del estado vistas desde la gobernabilidad y enfatiza las reformas institucionales para fortalecer la democracia y el mercado.

Amartya Sen se refiere a la noción de desarrollo, plantea que democracia no es el gobierno de mayoría, menciona a la democracia como exigencias complejas que ciertamente incluyen a las elecciones y el respeto por los resultados pero el autor va más allá al referirse a la democracia como en el respeto al valor que una persona da su forma de vida determinado por la capacidad de lograr las realizaciones que considere valiosas, da un giro importante a través de sus definiciones de libertad y capacidades con las cuales demanda de la economía el cumplimiento de los derechos humanos para mejorar la calidad de vida de las personas. Reconoce la importancia del crecimiento económico, pero la preocupación del desarrollo debe orientarse a mejorar la vida y las libertades de los ciudadanos; “los derechos económicos de los individuos (o de las familias), son importantes no sólo las consideraciones agregadas sino también las distributivas. La

forma en que se distribuyen las rentas adicionales es claramente relevante.” (Sen, 2000: 58).

En este contexto el autor propone que “el término gobernabilidad se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean gobernables” (Prats, 2001: 106).

### **El subsidio en la esfera pública**

Históricamente los precios nacionales de los hidrocarburos se sitúan por debajo de los precios internacionales. Esta dinámica de precios en los derivados del petróleo obliga de cierta manera a los gobiernos a crear mecanismos de compensación o subsidios. El subsidio al gas de uso doméstico en Ecuador, se crea en un período de auge petrolero, evidentemente este incentivo produce ajustes y cambios estructurales en la economía del país.

Con el propósito social y con la visión de mejorar el acceso a la energía para las áreas rurales y urbanas, a través de la subvención se busca promover el desarrollo de las actividades productivas en el país. “Los subsidios son muchas veces necesarios por aspectos tales como: fomento de ciertas tecnologías, promoción de determinados productos para promover el desarrollo productivo y social y para facilitar el acceso a la población de menores recursos a los servicios básicos” (Ríos, 2007: 13).

Si bien la aplicación del subsidio ha incentivado la producción de ciertos sectores y ha facilitado el acceso a la energía de la sociedad más deprimida, paralelamente se crean efectos perversos como la fuga del hidrocarburo por las fronteras hacia los países vecinos debido a la diferencia sustancial de su precio<sup>41</sup>. Otra desviación es el uso masivo de este energético en actividades para las cuales no fue diseñado como la industria, los automotores, etc. sumado a las políticas públicas que distorsionan su objetivo. Fontaine identifica una relación inversa entre la abundancia de los recursos y el grado de gobernabilidad democrática (Fontaine, 2010: 37).

Entonces resultaría que “la abundancia distorsiona la estructura de asignación de los recursos económicos del país, redistribuye regresivamente el ingreso nacional y

---

<sup>41</sup> En Ecuador en el año 2006 el valor de la bombona de 15 Kg. Es de 1,6 dólares, mientras que en Colombia el valor asciende a 7,60 y en Perú a 10,53 (hoy.com.ec : 18 de diciembre de 2006)

concentra la riqueza en pocas manos al tiempo que deteriora la gobernabilidad democrática y el medio ambiente” (Acosta, 2001: 87). En consecuencia la dependencia de la economía del país hacia los hidrocarburos conduce a lo que en teoría económica se conoce como la “maldición de los recursos”.

Acosta, sintetiza las consecuencias de esta maldición en la mala asignación de recursos, en el subdesarrollo, las crisis económicas recurrentes, concentración de la riqueza y pobreza generalizada, mentalidades “rentistas”, débil y poca institucionalidad, corrupción, coacción y gobiernos autoritarios y explotadores, deterioro del medio ambiente (Acosta, 2001: 107).

En el caso particular de Ecuador los resultados de las políticas extractivistas acompañados de débiles encadenamientos productivos y ausencia de indicadores positivos de desarrollo, evidencia que el país ha sido afectado por la conocida “enfermedad Holandesa” entre las décadas de los “70” a los “80” (Acosta, 2001: 98).

### **“Enfermedad holandesa” Redistribución de los beneficios sociales**

El flujo de divisas provenientes del auge petrolero incrementa el ingreso nacional y demanda de bienes transables<sup>42</sup> y no transables.

Naranjo realiza un análisis del caso ecuatoriano desde el año 1970 hasta 1983, para lo cual identifica tres factores: los bienes transables, no transables y el sector en auge. Respecto a este último es claro que existió un peso significativo en las exportaciones totales y fluctuaciones importantes en las divisas generadas por la actividad petrolera, se observa una participación en el PIB superior al 10%, posteriormente superó el 15% del producto interno bruto (Naranjo, 2006: 72).

Las exportaciones de petróleo van de valores negativos en términos reales, a una participación superior al 10% del PIB a partir de 1973. Precisamente en ese año y en 1974, que corresponden a los momentos culminantes del auge, la participación del hidrocarburo en el producto nacional supera el 15%. Igualmente, la relación de las exportaciones petroleras respecto a las exportaciones totales es especialmente alta, pues de porcentajes insignificantes a inicios de la década del setenta (1,4%), pasa a tener una importancia superior al 50% para todos los años siguientes, llegando en 1973 a representar el 67,2% de todas las exportaciones (Naranjo, 2006: 72).

---

<sup>42</sup> Un bien transable (T) su precio está regido por factores exógenos como el mercado internacional, su oferta es limitada y posee sustitutos perfectos, mientras que un bien no transable (NT) su precio se determina en la medida que la oferta y la demanda coexisten en el mercado interno, no se comercializan en el exterior por lo cual el precio depende de factores endógenos al país.

Si bien a inicios de la década de los años 70 las exportaciones petroleras representan el 1,4% de las exportaciones totales, ya en 1973 se incrementa al 67, 2%, la importancia individual implica una fuente de recursos notable para una economía como la ecuatoriana, situación que refleja el cumplimiento de la primera condición de la enfermedad holandesa en el país, Naranjo señala que “el sector exportador debe tener un peso significativo en las exportaciones totales” (Naranjo, 2006: 71).

Por otra parte, la fluctuación del precio del petróleo ecuatoriano. En 1973 el barril se ubicó en 4,20 dólares incrementándose en 1974 a 13,70 dólares, este cambio de precio significa una variación del 300%. Este ritmo se mantuvo en 1980, alcanza los 35,26 dólares, de lo cual se deduce que el valor desde 1973 a 1980 se multiplica por treinta (Naranjo, 2006: 72).

Esta fluctuación de precios del petróleo, sector que permaneció en auge por una década, sin duda cumple la segunda precondition del síntoma de la enfermedad holandesa “sus fluctuaciones son importantes en el flujo de divisas del sector exportador” (Naranjo, 2006. 71).

Evidentemente las exportaciones de petróleo que mantuvo el país cumplen con las condiciones que Naranjo define como uno de los modelos de enfermedad holandesa. En este período (década de los 70) la amplia disponibilidad de divisas facilitó el crecimiento industrial bajo un alto grado de protección, “en general se propició una sobrevaloración de la moneda y una expansión del sector de los bienes no transables” (Vos et al., 2003: 9).

Si bien la capacidad productora y exportadora de petróleo que adquiere el Ecuador generó la creación de subsidios a bienes y servicios así como la grandes obras de infraestructura<sup>43</sup>, también posibilitó un endeudamiento progresivo consecuentemente el saldo de la deuda externa paso de 261 millones de dólares en 1971 a 7381 millones de dólares en 1983, es decir que en este período se multiplico por 30 (Naranjo, 2006: 76).

Existen varios síntomas de la enfermedad holandesa que se registran el país, por ejemplo el excesivo en el gasto en el sector público, la presencia de ingresos fiscales no esperados provenientes de un sector en auge, el “efecto gasto”, pérdida en la actividad

---

<sup>43</sup> La abundancia de divisas producto del auge petrolero se crea la empresa Estatal Petrolera Ecuatoriana CEPE, la cual asume la industria petrolera, este efecto dentro de una visión nacionalista que decide controlar la producción del hidrocarburo.



de sectores tradicionales como la agricultura, déficit fiscal y comercial, desequilibrios macroeconómicos generados por la reducción de la renta petrolera.

La abundancia de petróleo conllevaría a cinco tipos de efectos perversos para la democracia: generaría un gasto público excesivo y una falta de efectividad en la política fiscal, alentaría a la formación de grupos de presión y de captación de los recursos estatales, coadyuvaría a regímenes autoritarios cuyo poder se asienta en la represión y postergaría los esfuerzos necesarios a la modernización de la economía (Fontaine, 2010: 39).

En particular más allá de estos enfoques interesa entender las relaciones existentes entre el subsidio al gas y las fluctuaciones de los indicadores de pobreza en las décadas en las cuales la subvención busca reducir la variable en los sectores urbanos y rurales, a la vez que atiende los arreglos político institucionales y las condiciones que resuelva el conflicto de inequidad en la distribución del subsidio en la medida en que los actores locales e internacionales inciden de una manera directa en su sostenibilidad.

En este contexto de acuerdo con el segundo objetivo específico se analizará la variable pobreza en tres fases ubicadas en las cuatro últimas décadas, los indicadores de extrema pobreza, porcentaje de la población que tiene acceso al subsidio y los impactos que ha tenido este incentivo en la economía del país.

### **Primera fase (1972-1985)**

En este primer período que se lo ha catalogado anteriormente como la fase de del “auge petrolero” (década de los 70), el país asume la formación de la empresa CEPE que posteriormente se constituyó en PETROECUADOR bajo una tendencia nacionalista, los endeudamientos continuos incrementaron la deuda externa moderadamente. El estado impulsa la construcción de infraestructuras viales, hidroeléctrica, la refinería de Esmeraldas, etc. y el desarrollo social, estrategia que no logra plasmarse en políticas de redistribución, por lo que los resultados alentadores de mejoría en la economía de los ecuatorianos se mantiene por poco tiempo, claro está que dependía mucho del precio del petróleo.

En la década de los “80” debido a la apertura, a la inversión privada de empresas extranjeras, la crisis económica, la volatilidad de los precios del petróleo, el movimiento de capitales, los desastres naturales como el terremoto en Baeza, que destruyó parte del oleoducto transecuatoriano, incluso la deficiente gestión de los gobiernos en materia

económica llevó a un exiguo crecimiento de la economía, por otra parte en la medida en que los precios internacionales de los derivados del petróleo se acercaban a los precios del mercado, se crean políticas para regular los hidrocarburos, siendo el gas un bien transable su precio se debe a factores exógenos, de ahí que los subsidios se hicieron explícitos (Sánchez, 2005 :1).

En medio de un período neoliberal caracterizado por la imposición de recetas económicas de organismos internacionales como el Banco Mundial, Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, FMI y otras instituciones crediticias que promovieron en los países latinoamericanos, la adopción de políticas de libre mercado como condicionamiento y requisito indispensable para acceder a sus programas de cooperación financiera. La figura del condicionamiento obligó a varios gobiernos a adoptar políticas extranjeras asumiendo el pensamiento de las instituciones multilaterales.

Las políticas emitidas en este período se pueden sistematizar en: disciplina fiscal que hiciera posible la eficiencia y el crecimiento, orientar el gasto público hacia actividades de alta rentabilidad favoreciendo la distribución equitativa del ingreso, liberalización de las operaciones de los mercados financieros, apertura a la inversión externa directa, transferencia al sector privado de empresas productivas y del sector público que promoviera la liberalización de recursos y la acción del mercado (Hurtado, 2005: 10).

Esta década fue concebida bajo mecanismos de compensación de los costos sociales de ajuste económico, estas propuestas no redujeron la pobreza.

La pobreza es la clasificación de los hogares de acuerdo a la satisfacción de las necesidades básicas como: acceso a la salud, educación, empleo, vivienda, alimentación y oportunidades de empleo, en este contexto los hogares con necesidades insatisfechas son calificados como pobres ([www.inec.gov.ec/2010](http://www.inec.gov.ec/2010)).

El uso de gas, sufrió incrementos notables. En 1982 el 33,2% de los hogares utilizaban este combustible para uso doméstico, esta cifra se duplica en 1995 se ubica en el 71,3% de los hogares. Sobre todo en las áreas rurales el consumo se multiplica por cinco durante este período (1982 – 1995) es decir paso de 11,82% al 65,8% (Broborich, 1998: 2).

En esta década la volatilidad económica acompañada de un deterioro del gasto social, la reducción de la pobreza no ha sido un proceso continuo, esto se debe en gran

medida al débil desempeño de la economía y el errático manejo macroeconómico, factores que han influido directamente y en gran medida en la evolución de los índices de pobreza en la década de los ochenta.

Según las encuestas de condiciones de vida realizadas en el año 1975 por el INEC se visualiza en el cuadro N°. 8, en el área urbana y en 1979 en el área rural, el autor señala que la totalidad de reducción de pobreza se llevo a cabo en el periodo de auge petrolero, mientras que durante el periodo de crisis y ajuste económico (década de los 80) se detuvo incluso se reinvirtió, excepto entre los años 1992-95 (Vos, 2003: 5).

Cuadro N°.8 Incidencia de la pobreza en el Ecuador (1975/1978 - 1995) (% de la población)

<b>Incidencia de la pobreza en el Ecuador según métodos lineales (1975/1978 - 1995)</b>							
<b>(% de la población)</b>							
	Área residencial	1975/1979			1995		
	Po	P1	P2	Po	P1	P2	
<b>Línea de pobreza alta y método de consumo</b>							
País	78.30	39.70		61.80	25.8	13.7	
Area Urbana	69.0	31.0		53.0	20.0	10.0	
Area Rural	85.0	46.0		74.9	34.2	19.2	
<b>Línea de pobreza baja y método de consumo</b>							
País				32.6	15.6	10.2	
Area Urbana	20.4	4.7	1.5	16.8	6.1	3.3	
Area Rural				55.5	29.3	20.0	
<b>Línea de pobreza más baja y método de consumo</b>							
País				32.6	15.6	10.2	
Area Urbana	20.4	4.7	1.5	16.8	6.1	3.3	
Area Rural				55.5	29.3	20.0	

Fuente: SSISE (1998) a partir de ECV 1995 (INEC y Banco Mundial)

### Segunda fase (1986 – 1999)

Ahora bien en este periodo la influencia de la OPEP<sup>44</sup> es fraccionada por los Estados Unidos logrando mantener los precios bajos del petróleo hasta 1999, situación

<sup>44</sup> El Ecuador ante el debilitamiento de la OPEP, abandona e impulsa la inversión extranjera para ampliar la capacidad de explotación del petróleo, buscando apaliar la crisis económica. Es claro que los ingresos

desfavorable para el país, el barril de petróleo se ubica en nueve dólares. Estos cambios repercuten directamente en la economía del país llevándolo a cambiar sus políticas nacionalistas, hacia la apertura de la inversión extranjera para incrementar la producción de crudo y sostener la economía. Como resultado de la crisis se produce el debilitamiento de la presencia del estado en el área petrolera, la economía asfixiada refleja una caída de la inversión social.

Por otra parte, en los años noventa, el uso y acceso de las familias ecuatorianas a esta fuente de energía era ya generalizado, al año 1995 se observa que 9 de cada 10 hogares urbanos y aproximadamente 7 de cada 10 hogares rurales dependía del gas para uso doméstico (Broborich, 1998: 5), a nivel nacional utiliza gas como combustible principal para cocer los alimentos.

En lo referente al consumo el promedio de 1,2 cilindros al mes por hogar a nivel nacional, en 1995, en el cuadro N°.9 se verifica un mayor consumo en la región costa a la vez que la diferencia entre el uso del gas entre las áreas urbano y rural asciende al 40%.

Por otra parte la tendencia del consumo de GLP del quintil más pobre es menor con respecto al total de los estratos sociales, sin embargo en la cuadro N°.3 se evidencia un mejor reparto en el acceso al subsidio por la población en general distribuida por quintiles. Otro dato interesante es el uso del gas entre la población indígena y mestiza, existe una brecha considerable aproximadamente del 58%. La leña es el recurso energético para uso doméstico en los hogares de escasos recursos económicos, el 37 % vive en la extrema pobreza o indigencia y el 18% de los hogares pobres utilizaban la leña para cocinar en 1995 (Broborich, 1998: 5).

---

fiscales del petróleo no ingresaban totalmente a las arcas del Estado, una parte se canalizaba a través del FEIREP y otros mecanismos de pre asignación. Con la aprobación de la nueva constitución en el 2008 se suspende toda pre asignación y desaparece el FEIREP.

Cuadro N°. 9 Consumo de gas en los hogares ecuatorianos año 1995

Grupos de Población	Gas	
	% de hogares que cocinan con gas	Consumo Promedio mensual (en cilindros 15 Kg)
<b>Region</b>		
Costa	88	1,3
Sierra	81	1,1
Amazonia	72	1
<b>Area Residencial</b>		
Campo	65	1
Ciudad	96	1,4
<b>Lengua del Hogar</b>		
Indígena	53	0,7
Otras	86	1,2
<b>Estratos de consumo por quintiles</b>		
20% mas pobre (1 quintil)	68	1,1
2 quintil	81	1,2
3 quintil	90	1,3
4 quintil	94	1,4
20% mas rico	91	1,3
<b>País</b>		
Nacional	84	1,2

Fuente: SSISE (1998) a partir de ECV 1995 (INEC y Banco Mundial)

Otra variable que interesa analizar es el peso que tiene el gas en el uso de energía en los hogares, el cuadro N°.10 muestra la distribución del consumo de energía respecto al gasto del hogar. Se observa que en los hogares indígenas se invierte una mayor proporción de dinero en gas, es importante señalar que en el área urbana existe mayor demanda y gasto en el uso del gas<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> A partir de los resultados del cuadro No.9 de la ECV de 1995 se estima que el subsidio al gas significativo para el Estado 146 millones de dólares en 1995 (Broborich, 1998: 7).

Cuadro N°.10. Consumo de gas, por situación de pobreza de los hogares

Situación de pobreza	Combustible para cocinar				
	Gas	Leña	Carbón	Electricidad	Total
Indígenas	61,1	36,9	1,2	0,2	100,0
Pobres No indígenas	80,2	17,5	1,2	0,4	100,0
No pobres y no indígenas	89,8	5,3	0,4	1,5	100,0

Fuente: SSISE (1998) a partir de ECV 1995 (INEC y Banco Mundial)

### **Tercera fase (2000-2009)**

Un tercer periodo de análisis entre 1995 y 2009, los ingresos petroleros aportaron con un tercio del total de presupuesto del Estado, el petróleo represento el 40% de las exportaciones totales del país. En el año 2004 el peso de las exportaciones de petróleo se incrementaron al 55% (Larrea, 2006: 57).

El sector petrolero es estratégico y a la vez frágil, depende mucho de factores exógenos y endógenos, en este sentido las políticas petroleras del país tienen un rol fundamental en la captación de recursos para mejorar la equidad y redistribución de los recursos que genera este bien, para ello se requiere invertir en busca de una mejora de las condiciones de vida de las clases menos favorecidas de la sociedad.

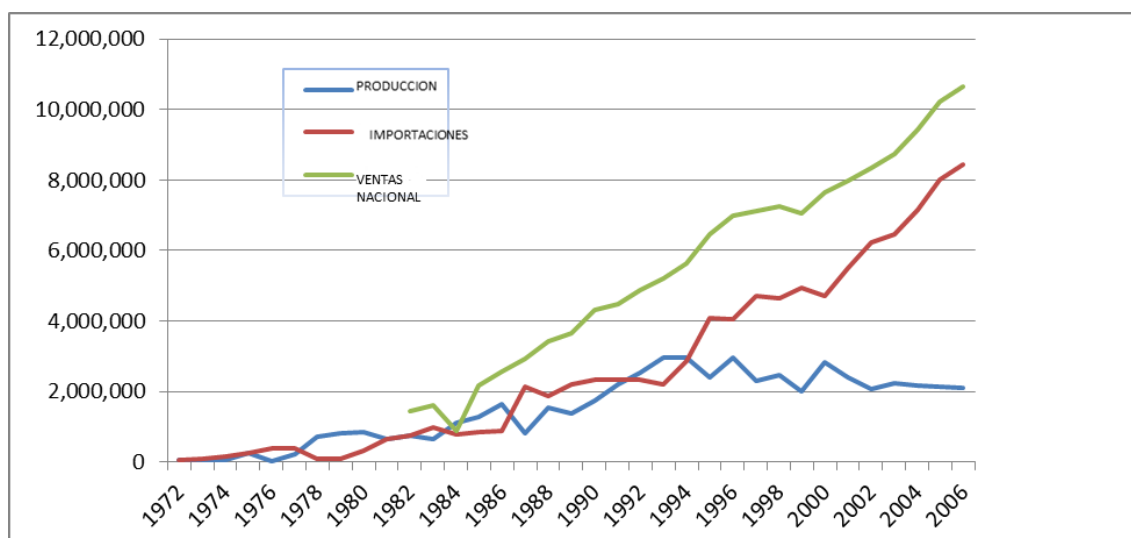
Paradójicamente después de 38 años de exportación petrolera el Ecuador no ha logrado reducir o estabilizar el crecimiento de la pobreza, esta riqueza poco ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los habitantes. En el 2003 la pobreza afecta al 60% de la población nacional sobrepasando los niveles del año 1995 que se ubicaron en el 56%, la extrema pobreza se incrementa del 20% al 33% ( Larrea, 2006: 60), estas cifras evidencia que la tendencia del gasto social mantienen un descenso, no se ha logrado revertir las crisis económicas de 1998 y 1999. En el tema de la incidencia de la pobreza en el Ecuador, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INEC en 1999 en la zona rural afectaba al 77% de las personas, en comparación con el 42% de las zonas urbanas.

A partir del 2000, la tendencia del precio del petróleo es alcista, como lo manifiesta Larrea se debe en gran parte a la creciente demanda internacional y la

asistencia de nuevos actores, se mantiene el corte no nacionalista en el país con la creación de la OCP para el transporte del crudo de las empresas extranjeras. En esta fase acudimos a un problema adicional, los campos petroleros de crudo liviano del país declinan su producción debido a la limitada inversión en este sector por parte del Estado y al pago de la deuda externa, el problema se agrava por las limitaciones de la producción de hidrocarburos en las refinerías<sup>46</sup>.

Las importaciones de hidrocarburos han crecido a un ritmo acelerado<sup>47</sup> aproximadamente se ha multiplicado por nueve el rubro entre 1999 y el 2009, para este último año alcanza los 784 millones de dólares (Larrea, 2006: 66).

Grafico N°.4 Importaciones, Producción y venta nacional de GLP (1972-2006)



Fuente: (PETROECUADOR informe estadístico, 2009).

Elaboración: fuente propia

<sup>46</sup> Inicialmente las refinerías del país se crearon para recibir crudos livianos y producir los combustibles como el GLP, diesel, gasolinas, Jet Fuel y otros. Sin embargo el abastecimiento de crudos más pesados para la refinación ahondan el problema, estos demandan un incremento en los procesos de refinación, es decir, producir menor cantidad de hidrocarburos a costos más elevados y con menor grado de aprovechamiento del crudo. Esta realidad produce una reducción de la producción nacional y nos vuelve más vulnerables al cambio de precio del petróleo, para tener una cifra en el año 2006, aproximadamente el 25% del consumo total de GLP es producido en las Refinerías de Shushufindi, Esmeraldas y La Libertad, el 75% se importa y se transporta por poliductos o auto tanques desde Guayaquil y Esmeraldas respectivamente.

<sup>47</sup> Se estima que en el año 2006 la demanda interna del GLP es ubico en 10,4 millones de dólares lo que equivaldría a 10.650 millones de kilogramos del hidrocarburo frente a los 160.9 mil Kg consumidos en 1973.

Es posible verificar el incremento de la demanda interna de GLP en el cuadro N°. 11 y en el grafico N°.4, lo cual evidencia la necesidad imperiosa de implementar mecanismos de control y focalización pues el monto crece a tasas considerables.

Cuadro N°.11 Demanda Interna de GLP

<b>DEMANDA INTERNA DE GLP (MILES DE Kg)</b>			
<b>AÑO</b>	<b>GLP DOMESTICO</b>	<b>AÑO</b>	<b>GLP DOMESTICO</b>
1972	113.507	1991	4.474.243
1973	160.961	1992	4.891.440
1974	218.335	1993	5.203.418
1975	290.895	1994	5.648.282
1976	389.305	1995	6.468.696
1977	545.102	1996	6.993.299
1978	722.259	1997	7.126.774
1979	904.068	1998	7.250.803
1980	1.154.539	1999	7.062.537
1981	1.295.510	2000	7.635.221
1982	1.459.003	2001	7.992.743
1983	1.623.702	2002	8.334.831
1984	1.878.413	2003	8.733.823
1985	2.164.931	2004	9.437.238
1986	2.561.969	2005	10.207.924
1987	2.921.365	2006	10.650.327
1988	3.429.511	2007	11.085.093
1989	3.656.747	2008	11.381.958
1990	4.305.374	2009	11.220.070

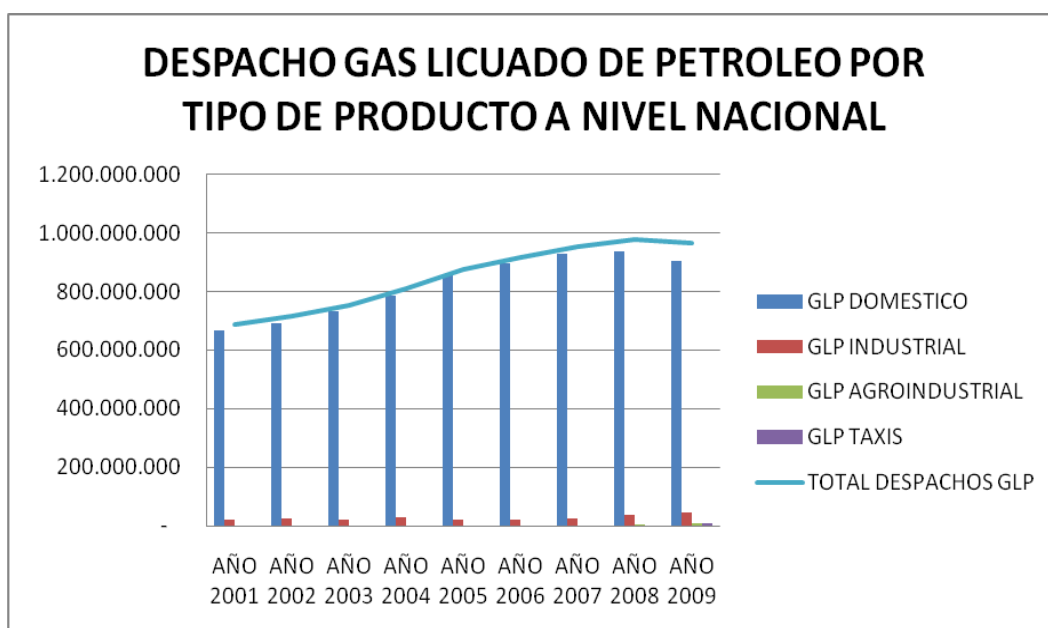
Fuente: (PETROECUADOR informe estadístico, 2009).

Elaboración: fuente propia

Otra arista de problema del uso del subsidio al GLP es la composición de la demanda nacional por sectores en el país, según el grafico N°.5 muestra que el mayor consumo está en el sector doméstico, sin embargo se verifica nuevos actores en el uso del hidrocarburo, sectores como el transporte (taxis) y la agroindustria, su consumo es marginal respecto al uso doméstico sin embargo contribuye a la generación de energías alternativas en sectores que históricamente han funcionado con otros hidrocarburos contaminantes ( PETROECUADOR informe estadístico, 2009).



Grafico N°.5 Consumo de gas licuado de petróleo por tipo de producto a nivel nacional



Fuente: (PETROECUADOR informe estadístico, 2009).

Elaboración: fuente propia

Si bien el presupuesto del estado ha sido la fuente primordial para el financiamiento de los servicios sociales, la asignación de los recursos para el sector social carece de políticas que aluden a una base sólida y programada, en este contexto se puede mencionar que el presupuesto para la acción social se ha caracterizado por la vulnerabilidad y la incertidumbre, pues varios gobiernos prefieren sacrificar este rubro bajo imposición fiscal. Entonces se muestra que los gobiernos desde el poder central han perdido la capacidad de respuesta para contrarrestar la pobreza y promover el desarrollo social. En los años “90”, el Estado ha tendido a liberalizarse del compromiso social, más bien su pretensión es compartir esta labor con la sociedad civil, por lo que la inversión social ya no es exclusiva del gobierno central, sino más bien de varios actores estratégicos.

Las cifras referidas por el INEC en las zonas urbanas el porcentaje de pobreza se ubica en el 23% en 1995 mientras que el 2006 se incrementa a 24,9%. Por otra parte, en este periodo en la zona rural los índices de pobreza son del 63% (1995) y del 61,5 % en el año 2006.

En resumen a pesar de la volatilidad de recursos económicos en el tema del gasto social se observa un débil desempeño, una moderada continuidad y progreso, mas en el campo ha disminuido considerablemente. La reducción de la pobreza en el periodo (1970-2009) no ha tenido un proceso sostenible, las erráticas políticas macroeconómicas y el desarrollo de la economía son factores que han influenciado significativamente la evolución de la pobreza sobre todo en las décadas de los “80” y “90” bajo el neoliberalismo (Vos et al., 2003: 1).

Según estos autores excepto en el periodo 1992-95, la pobreza disminuyó en las zonas urbanas, en 1999 el porcentaje de pobres fueron 1,6 veces menor que en 1995, es decir “6 de cada 10 ecuatorianos pertenecían a hogares que sufren privaciones o riesgos en la satisfacción de sus necesidades vitales (Vos et al., 2003: 2). Como se aprecia en el cuadro N°. 12 entre 1995 y 1999 la pobreza en función del déficit de consumo aumento del 11 % a 21%. En términos de pobreza respecto al PIB en 1995 la población pobre representaba el 4% y en 1999 se incrementó a 8 % del PIB.

**Cuadro N°. 12 La pobreza extrema de consumo (1995-1999)  
(% de cada Grupo)**

	Pobreza			Extrema pobreza o indigencia		
	1995	1998	1999	1995	1998	1999
	<b>Total País</b>	<b>34</b>	<b>46</b>	<b>56</b>	<b>12</b>	<b>17</b>
<b>Ciudades (urbano)</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>42</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
<b>Campo (rural)</b>	<b>56</b>	<b>69</b>	<b>77</b>	<b>23</b>	<b>30</b>	<b>38</b>

Fuente: INEC, encuestas de condiciones de vida (ECV)

Lo que si debe quedar claro, que la significativa reducción de la pobreza no es una variable determinante para concluir que se ha alcanzado estabilidad en los desequilibrios sociales y económicos sino, que esta coadyuva a mantener una cohesión social y fortalece la gobernabilidad.

### **Gobernanza y Gobernabilidad aplicada al subsidio al GLP**

El Estado debería ser el actor principal del desarrollo del país, este papel importante lo subordina a mantener una eficiencia y equidad en los procesos distributivos de los

recursos económicos. Sin embargo esta tendencia ha cambiado, de cierta manera se ha liberalizado el compromiso social hacia la sociedad compartiendo las responsabilidades se busca un nuevo modelo de gestión de la política social principalmente en la inversión social.

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales que pueden registrar diversos niveles de institucionalización dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2001: 120).

Camou señala que las sociedades latinoamericanas han tenido enormes dificultades para disponer de un orden político estable, incluso en mantener el sentido de la institucionalidad capaz de asegurar el legítimo monopolio de ejercer la fuerza (Camou, 2001: 21).

Durante los trece gobiernos democráticos en Ecuador la inestabilidad política, la pugna entre poderes genera dificultades de gobernabilidad, por otra parte la escasa continuidad de la autoridades, la ausencia de comunicación y consenso con los sectores de la población para alcanzar estrategias frente a los problemas sociales incluso el descuido en la prevención de los desastres naturales como el “fenómeno del niño” acompañados por escándalos de corrupción, evidencia que en el país no solo ha estado en juego el gobierno sino la gobernabilidad misma. “El mayor riesgo no está en un mal gobierno sino en la amenaza que conlleva la desintegración social y la ingobernabilidad” (Prats, 2001: 109).

La experiencia del país para articular adecuadamente una serie de acuerdos entre las elites políticas y una mayoría significativa de la sociedad, permite evaluar la existencia de un déficit de relaciones entre los campos político y económico. En el caso específico del subsidio del gas los antecedentes, muestran que lejos de solucionar el conflicto se lo ha complejizado, por ejemplo: el tema de eliminación del subsidio al gas es un tema complicado, pues la elevación del precio al gas de \$2900 a \$ 10.000 sucres en 1997 provocó que los movimientos sociales lo utilizaran como un detonante para la revuelta que finalmente desembocó en derrocamiento de Bucaram (Hexagon, 2006: 3). Esta experiencia nos lleva a la reflexión en torno al grado de gobernanza y gobernabilidad que se ha practicado el Ecuador.

Prats realiza un acercamiento a la discusión entre gobernanza y gobernabilidad, ejecuta una distinción analítica refiriéndose a la gobernanza como un entramado institucional y la gobernabilidad como aquella capacidad del gobierno conferida por dicho entramado institucional (Prats, 2003, 242).

Fontaine realiza su aporte en este tema al referirse a la gobernabilidad como un proceso democrático en cuyo caso la gobernanza aplica al sistema institucional en el que se establecen mecanismos, la administración pública y las políticas públicas. La gobernanza según varios autores nos lleva a una nueva forma de hacer política, bajo un modelo de mayor control jerárquico, caracterizado por una mayor cooperación y una mayor interacción entre el Estado y la sociedad determinada por los actores decisivos dentro lo público y privado, mientras que la gobernabilidad entonces bajo este contexto se esperaría una mayor coordinación de acciones entre individuos y organizaciones primarias de construcción de orden social. Kooiman establece que las relaciones sociales son dinámicas y que la gobernanza emerge al aportar una perspectiva institucionalista de la política en términos de interacciones dentro de un contexto de diversidad, dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas (Kooiman, 2004: 174).

### **Gobernanza energética en el contexto del subsidio al GLP**

En el caso de Ecuador, el petróleo se mantiene como el principal rubro del cual depende la economía nacional representa el 36% del PGE en el 2008, “ello refleja que Ecuador carece de una real política de inserción al mercado externo vía otras actividades económicas que puedan generar ingresos iguales a los del energético” (Narváez, 2009: 10).

El sector de los hidrocarburos es estratégico en el país, por ejemplo en el año 2006 el Ecuador ha invertido aproximadamente el 38,57% del gasto corriente del Presupuesto General del Estado, en tanto que el total de producción nacional “PIB” estuvo en el orden del 85% en el mismo año (Villacreces, 2008: 3).

Fontaine nos ubica en el contexto de la gobernanza energética en dos aristas, por un lado, el problema radica en definir los aspectos, condiciones y prioridades de la industria petrolera ecuatoriana para evitar la dependencia de la inversión extranjera y

por otro lado, menciona que la política y la gestión petrolera deben repensarse para alcanzar criterios de eficiencia, un desarrollo humano sostenible y autosuficiencia energética. El autor propone un acercamiento al sistema de gobernanza energética definiéndolo como “el dispositivo institucional y legal que enmarca las políticas energéticas nacionales y los intercambios económicos” (Fontaine, 2010: 101).

Existen elementos claves en el análisis del subsidio al gas en el país que evidencia un bajo nivel de gobernanza energética y para ello se analiza los siguientes temas. Ahora es interesante verificar las cifras contenidas en el consumo del gas por sectores. Según Castillo en el año 2006 se estimó el nivel del subsidio en USD 475 millones, con un precio promedio del barril del petróleo WTI aproximado de USD 65, el autor menciona que para el 2008 se estima que el monto del subsidio ascenderá a UDS 736,8 millones de dólares es decir el 55% más que el valor invertido en el 2006 con precio del petróleo WTI de USD 120 (Castillo, 2007: 172).

En el cuadro N°.5 del capítulo II se muestra la distribución del consumo por sectores, el 22% del gas subsidiado fuga por las fronteras hacia los países vecinos a pesar de que el país ha implementado mayor control a través del Plan de Soberanía Energética, sin embargo el valor de la bombona de 15 Kg de GLP en las fronteras es superior al precio local.

### **Aporte final**

El reconocimiento de que la pobreza y su reproducción social son causas de la persistencia de inadecuados niveles de productividad y la baja eficiencia económica, la escalada de precios en la energía afecta directamente sobre todo a las sociedades más vulnerables, en especial en países en desarrollo como Ecuador que posee una gran dependencia del petróleo. Entonces la eficiencia energética coadyuva a la seguridad energética en la medida en que posibilite mejorar el uso de los subsidios de los hidrocarburos en los hogares, en la industria, en el transporte por ello se hace indispensable la modificación de las modalidades de consumo, los comportamiento y formas de vida de la sociedad.

Entonces, la variabilidad en el precio del petróleo y del gas natural, acompañado de un incremento considerable en el consumo de GLP en el país, marca una tendencia

que no ha variado sustancialmente en el Ecuador. El volátil precio del GLP y el incremento de los volúmenes importados se suman a los costos de seguros, transporte, impuestos, falta de capacidad de almacenamiento comparado con el precio fijo que ha mantenido el Estado se convierte en un detonante para la estabilidad económica del país.

La historia electoral ecuatoriana evidencia el uso de los subsidios como una práctica para ganar adeptos a cambio de ofrecimientos generosos, bajo el afán indiscutible de equidad, sin embargo no se han cristalizado políticas sustanciales en la reducción o focalización del subsidio al GLP por el alto impacto social. De esta manera, la inconsistencia entre el discurso y las políticas implementadas reflejan la falta de decisión para resolver los problemas de la población y corregir las principales inequidades. Contrariamente el subsidio al gas es aprovechado principalmente por los sectores urbanos pudientes restando recursos para la inversión social a los sectores más necesitados. Este subsidio se ha convertido en un obstáculo para los gobiernos pues no se ha logrado romper el círculo vicioso y lograr reformas que viabilicen una reestructura profunda para corregir la ineficiencia e inequidad en esta subvención.

Para la mayoría de ecuatorianos el mantenimiento de los subsidios a los hidrocarburos incluido el GLP, es la forma como el Estado redistribuye la riqueza proveniente de la producción de petróleo en función de la carencia de obligaciones de inversión social contempladas en la Constitución o en aquella concepción del gobierno para ejecutarla. Entonces las instituciones financieras internacionales no han sido conscientes de la extrema pobreza que afecta a los ecuatorianos al insistir en la aplicación de rígidas políticas económicas cuyo único resultado comprobado es el incremento de la pobreza.

Si bien los programas de subvenciones son importantes, se debe analizar su mantenimiento, una política de subsidios sociales básicos no es suficiente para mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ecuatorianos. Este tema ha sido el talón de Aquiles para varios gobiernos ecuatorianos, sin embargo más allá del diálogo crítico de aquellos que están en contra o a favor de la capacidad de un gobierno de llevar a cabo políticas encaminadas a la redistribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales, es relevante distinguir la importancia de la democracia *per se*

para que exista credibilidad en los gobernantes así como en la implementación de las políticas.

En este contexto, la ausencia de mecanismos para integrar autoridades energéticas en el proceso de generación de políticas públicas crea un impacto sobre los objetivos nacionales. También se debe establecer una relación más estrecha entre mecanismos que faciliten acceder a políticas macro, a las autoridades energéticas, para obtener recursos que les permitan apoyar sus logros y metas en cuanto a subsidios energéticos. Sin embargo, el gobierno actual ha implementado ciertos planes piloto para focalizar el uso del GLP en las provincias fronterizas a través del Plan de Soberanía Energética, sin embargo estos intentos no proyectan resultados alentadores, debido a la falta de una cultura cívica que permita eliminar la falsa concepción del aprovechamiento ilícito de los bienes del Estado. Entonces es necesario preguntarse ¿Por qué se mantiene una red de comercialización a través de empresas privadas que abarcan cerca del 87% del producto, incluso el Estado asume costos de almacenamiento del GLP, valores que corresponden asumir a la empresa privada?

Un subsidio desregula el mercado, en la práctica la intención es reducir esta afectación y las distorsiones perversas que se crean, este incentivo debe favorecer a las poblaciones más necesitadas que no está en capacidad de asumir estos costos de adquisición del bien considerado como fuente básica de acceso a la energía.

La evolución histórica de los niveles de gasto de la subvención plantea un reto como ecuatorianos, acaso por asumirla como medida de equidad estamos reduciendo su sostenibilidad, recordemos que este subsidio se respalda en el precio internacional del petróleo y que el precio internacional del crudo agrava las perspectivas de las importaciones de hidrocarburos, pues el subsidio al gas licuado de petróleo representa el 20% de los combustibles subsidiados, es evidente que la dependencia del petróleo en la matriz energética del país revela la vulnerabilidad que no hemos sido capaces de cambiar y mirar hacia la producción de energías limpias y más sostenibles.

Por otra parte, la teoría del *Path dependent* es aplicable a la economía y a otras ciencias sociales. La idea clave es que el subsidio al GLP ha creado una secuencia de eventos y acontecimientos que son totalmente independientes del momento en el que se tomó esta medida, la cadena de sucesos y alternativas asumidas a través del tiempo por diferentes gobiernos de manera progresivamente reduce la posibilidad de retornar al

inicio, es decir eliminarla, pues el grado de condiciones que se juntan en momentos diferentes ha generado un alto nivel de complejidad en su reversión. Según esta teoría es muy complicado retornar al inicio de este incentivo, entonces en el transcurso del tiempo se afianza las decisiones adoptadas en el pasado por lo que se anula toda posibilidad de eliminar lo actuado.



## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES FINALES

1. En general los subsidios en el Ecuador se mantienen bajo el *slogan* de inversión social, sin embargo no han contribuido a mejorar los niveles de vida, los índices de pobreza no han disminuido sino por el contrario constituyen una forma de perpetuar la miseria y los abusos de clases dominantes al servicio de la burocracia moderna, bajo la excusa de incrementar la inversión social.

La necesidad de mantener el subsidio al GLP es cuestionable. No se puede desconocer el uso indiscriminado en sectores para los cuales no está dirigido este incentivo, el análisis realizado en este documento nos refiere a un gasto creciente por mantener este rubro, es decir por mejorar el acceso a este energético en función de reducir la pobreza y la inequidad en la distribución de los recursos del país, se ha sacrificado la inversión en áreas como la salud y la educación que afectan directamente al desarrollo de la sociedad, pues una población sana y educada posee mejores facilidades para producir en función de mejorar sus capacidades, puestos laborales y por lo tanto sus ingresos económicos.

Si bien es cierto que el gas tiene mayor incidencia en el uso doméstico de los hogares ecuatorianos, no es menos cierto que los más pobres lo usan exclusivamente en la preparación de alimentos, mientras que para los sectores sociales más ricos es empleado en otras actividades para las cuales no se creó este incentivo. Aproximadamente la cuarta parte del subsidio va hacia otros usos, como negocios, calefacción de piscinas, la fuga del energético a los países vecinos. Estas distorsiones exigen la formulación de una legislación específica, pues surgen preguntas como ¿es necesario subsidiar el gas y hacerlo de esa forma? .El consumo mensual del gas en los hogares en el Ecuador ratifica la inequidad de su aprovechamiento, el quinto más rico consume 3,6 veces más que el quintil más pobre.

Por otra parte, el subsidio al GLP es considerable en el PIB del Ecuador, debido a su crecimiento y falta de políticas de control, además es preocupante

para los gobiernos de turno por que afectan directamente al Presupuesto General del Estado. Paralelamente su contribución social y el impacto en el desarrollo productivo activan la necesidad de concluir que, este subsidio esta correctamente enfocado hacia los grupos sociales que realmente lo requieren.

Entonces corresponde una urgente reducción y focalización del subsidio al GLP, es más todos los ecuatorianos deberíamos concientizarnos que este incentivo ha agudizado la pobreza. Mientras se mantenga invariable esta dinámica, el Estado debe gastar más en las importaciones de GLP eliminando recursos que podrían mejorar la inversión social. Resulta imperativo para el país regular el subsidio al gas, no es conveniente hablar de una eliminación del subsidio, sino de una focalización del hidrocarburo, manteniéndolo en el 60% más pobre de la población, que es el que realmente lo necesita, eliminando el 40% destinado a la población más rica. En este sentido, se necesita evaluar el posible comportamiento de los consumidores ante la focalización o reducción del subsidio para lo cual existen dos grupos de la sociedad a los cuales se refiere el análisis, las familias que habitan en las zonas rurales y urbanas, analizando la distribución del ingreso monetario, observando el peso que tiene el consumo de gas en los presupuestos de los hogares más pobres y más ricos (consumo).

Por otra parte es importante analizar el resultado de una reducción del subsidio al precio del GLP en la medida de sustitución que realizase la sociedad ecuatoriana en función del consumo de otros energéticos, para ello el gobierno o la asamblea legislativa deben legislar para crear alternativas de consumo energético, asumiendo el reemplazo de este hidrocarburo por el uso de energías sustitutas midiendo sus costos relativos.

2. La realidad del subsidio al gas de uso doméstico se podría identificar como una diferencia de intereses, la ausencia de niveles adecuados de gobernanza y gobernabilidad, una débil institucionalidad reflejada en el conflicto en la relación sistémica de los actores estratégico entre ellos el Estado y la sociedad, en este punto es necesario analizar el tema del desarrollo, para varios autores depende de la concepción holística del término pues los campos económico, social político, etc. son transversales. El crecimiento económico ha excluido a

las masas desposeídas. La economía utilitarista, incrementa la inseguridad económica, el modelo de desarrollo aplicado en el Ecuador no ha dado respuesta a los problemas como el inequidad en la inversión social, el desempleo, el déficit fiscal, etc. por lo que aquel discurso totalizador de igualdad de acceso a un mejor porvenir reconoce que la sociedad ecuatoriana requiere de la asistencia de todos, pues la sociedad debe ser vista como la interacción de las esferas donde el crecimiento económico no puede lograrse sacrificando la cohesión social, creando condiciones para que todas la personas se construyan a sí mismos (Lo Vuolo, 2005:185).

La gobernanza interactiva se fundamenta en las interacciones amplias y simétricas entre aquellos que gobiernan y los gobernados y esto explica tanto a las interacciones público-público como público-privado, el singular dinamismo de las sociedades han cambiado los límites entre el estado y la sociedad, incluso también estos límites se modifican y se convierten en permeables, Kooiman menciona que la teoría de los problemas y oportunidades, sugiere que los grandes retos de la sociedad moderna no radican en encontrar soluciones a los problemas colectivos, sino también crear oportunidades, en este contexto se podría analizar que en el Ecuador, como en varios países de la región andina se experimenta una baja estabilidad política y económica, la influencia de organizaciones extranjeras de ayuda financiera, las compañías privadas entre otros actores y una estructura institucional débil acompañada de una serie de políticas neoliberales diseñadas para reducir la presencia y autoridad del Estado y fomentar la inversión extranjera, ratifican la poca gobernabilidad existente en el manejo de los recursos naturales, mostrando la facilidad de los capitales nacionales y extranjeros para apropiarse de los recursos.

La demanda petrolera y de gas natural a nivel mundial continua en ascenso mientras que la producción de los hidrocarburos es más costosa debido a factores como: reservas de crudos pesados, necesidad de tecnologías modernas y sitios menos accesibles para su extracción, entre otras, estos factores se transmiten directamente a la economía petrolera ahondada por la variación del precio internacional del hidrocarburo. Estos factores impactan en la crisis

alimentaria, ambiental y social en la medida en que no se adopten alternativas a las fuentes de energía sustitutivas.

3. Si bien, es posible regular este subsidio, para recuperar los espacios de gobernabilidad, así como impulsar una gobernanza que contribuya a mejorar el abastecimiento del energético a los estratos sociales para los que fue creado, con el fin de construir una sociedad más justa, equitativa y que favorezca a crear oportunidades de desarrollo orientadas a mejorar la calidad de vida y las libertades de los ciudadanos.

Un elemento importante a tener en cuenta en el debate de la sostenibilidad del subsidio al GLP es determinar cómo su eliminación afectaría a la sustentabilidad y al modelo económico que desea implementar este gobierno, pues la vulnerabilidad del sector energético se ha manifestado crítica en los periodos de estiaje.

En forma apremiante se empieza a cuestionar el concepto de energía como un “comodity”. Tanto la dinámica de crecimiento de los subsidios a los combustibles como su incremento de representatividad cada vez superior en el PIB, así como la eficiencia con la que se consume estos hidrocarburos, nos llevan a cuestionar los patrones de consumo de energía a nivel residencial e industrial. Entonces plantear la equidad social como parte del desarrollo energético, acompañada de una reducción de la dependencia energética del petróleo, así como reforzar la democracia y la participación de los proyectos energéticos, resultan soluciones oportunas para mitigar la pobreza.

Si bien existen diferentes conceptos para definir los pilares de la sustentabilidad energética, debemos coincidir en describir requerimientos básicos de la sociedad para el abastecimiento seguro y oportuno de energéticos de calidad y a un costo razonable.

En lo referente a fuentes de energía y acceso con equidad, es imperante invertir en una reducción de la dependencia energética, acompañada de la sustentabilidad ambiental, sumando esfuerzos para evitar la emisión de gases de efecto invernadero como parte de una política nacional de reducción de emisiones. Otro elemento es la seguridad de abastecimiento por medios

energéticos alternos como la producción de energías limpias que reduzcan las emisiones de gases contaminantes, en este sentido existe un compromiso global para la generación de tecnologías que transformen las fuentes de energía no renovables hacia el cambio de la matriz energética.

En la carrera del gasto público debemos mencionar que el gobierno decide cómo gastar los fondos públicos (Paredes, 2010, entrevista), mejorar el nivel de educación y acceso a los servicios básicos como la educación, salud, es una buena forma de retribuir a los ecuatorianos la explotación de los recursos naturales, sin embargo, el mal uso y abuso del subsidios al GLP no es una manera aceptable, entonces los ecuatorianos debemos decir de qué manera queremos que se empleen los recursos económicos.

4. Las políticas de ajuste neoliberal, no representan el tema determinante en el mantenimiento del subsidio, la pregunta que debe debatirse sería ¿es justo que el Estado entregue dinero a los ecuatorianos a través de los subsidios para que sean mal empleados en muchos casos?, como lo señala Albornoz, el incentivo al GLP es malo por dos razones: la primera porque es un subsidio injusto en la medida que no llegan a la sociedad más necesitada, pues se beneficia la clase minoritaria y más pudiente del país, el segundo por que benefician a nuestros vecinos debido a la fuga de los combustibles por la fronteras, pues según existen estudios que mencionan que uno de cada tres cilindros está mal empleado (Albornoz, 2010, entrevista).

La gobernabilidad en la etapa neoliberal no es exclusivamente política, sino más bien obedece a una lógica de factores económicos, tecnológicos, sociales e internacionales. El estado, la sociedad civil y organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el FMI, participan desigualmente en la definición de los programas sociales y de programas de subsidios. Cada actor tiene diferentes niveles de control, acceso al poder, habilidades de negociación, capacidades organizativas e influencia en el escenario internacional, la gobernabilidad está vinculada con la capacidad de gobernar de manera efectiva y estable, viabilizando las acciones y decisiones de un gobierno y nos ayuda a comprender una relación muy estrecha en la triada: crecimiento económico,

equidad social y democracia (Tomassini, 1996: 1), es por ello que hace necesario mejorar el nivel de gobernabilidad en función de conjugar las acciones de los actores en sostenimiento del subsidio al gas.

Entonces si nos referimos al Estado como una institución resulta fundamental realizar el análisis de las instituciones y su evolución, pues estas influyen en la trayectoria del desarrollo del país y por otro lado, cambian para adaptarse a las condiciones de las trayectorias adoptadas anteriormente. La teoría del “path dependece” o trayectorias dependientes, resulta útil para sustentar el momento de toma de medidas y la secuencialidad de los procesos que surgen en cierta instancia y que afectan a las instituciones. De ahí que esta teoría es la indicada para analizar y explicar la permanencia de una decisión que se toma en las instituciones y que marcan una ruta sin retorno, pues cada vez que se asume un camino es más difícil retornar al inicio. El subsidio al GLP se ajusta a esta teoría si mencionamos que después de aproximadamente cuatro décadas en las cuales se han producido varios intentos de reducción o eliminación este incentivo permanece firme por sobre todo intento de reducción o eliminación sin distinción de ideología política.

Existen algunas interrogantes que pueden plantearse con respecto a las implicaciones de los subsidios a los combustibles. Si bien, el mantener precios bajos constituye un incentivo al consumo de cualquier bien; la pregunta es ¿la economía ecuatoriana tiene la capacidad para mantener el crecimiento de las importaciones de GLP?, pues para mantener el consumo interno se debería analizar cómo incentivar la conversión energética hacia energías renovables y desincentivar el consumo de combustible fósiles para reducir por un lado las asimetrías de beneficio del subsidio en las clases sociales ecuatorianas y por otro, disminuir los factores que afectan a mantener una gobernanza más participativa de todos los niveles sociales y económicos del país.

5. Se podría asimilar la experiencia de países como Bolivia en el cual se realiza la distribución del gas por redes en las grandes ciudades, esto evitaría en gran parte la comercialización y uso de los cilindros (bombona) de gas, reduciendo la forma de transporte del hidrocarburo hacia las fronteras.

Otra opción importante es la introducción del gas natural como competidor directo del GLP al interior de los hogares, pues el gas natural no requiere de un proceso de refinación, es más fácil de transportar. Esta medida reduciría la dependencia hacia el GLP proponiendo una opción más económica para las familias ecuatorianas. La tendencia mundial al uso de gas natural es real, porque la reduce costos para su consumo. Por otra parte es un energético que no contamina el ambiente. En este sentido la Empresa Pública PETROECUADOR recuperaría el subsidio al GLP producido en las refinerías así como el extraído por empresas extranjeras, incluso no se beneficiaría a las empresas privadas que comercializan el GLP subsidiado o aquellas que lo usan para sus procesos de producción.

Es necesario continuar con las políticas de regulación del subsidio, para reprogramar el subsidio del energético hacia los hogares, para ello es ineludible definir lineamientos de acorde con la capacidad de ingreso y consumo de los ecuatorianos. Eliminar de cierta manera el incentivo del país para reducir el consumo de hidrocarburos subsidiados transmitiendo directamente al consumidor el precio real de GLP.

## **GLOSARIO**

API	American Petroleum Institute
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPE	Corporación Petrolera ecuatoriana
FMI	Fondo Monetario Internacional
GLP	gas licuado de petróleo
INEN	Instituto Ecuatoriano de Normalización
INEC	Instituto Ecuatoriano de Censos
MMPCS	Millones de pies cúbicos por día
MBls	Millones de barriles por día
m <sup>3</sup>	metro cúbico
OPEP	Organización de países exportadores de petróleo
TM/día	Toneladas métricas por día
WTI	West Texas Intermediate



## ANEXOS

1. Evolución histórica de los precios de venta de derivados hidrocarburíferos al consumidor
2. Venta Nacional de Derivados
3. Despachos comercializadoras privadas
4. Importación de GLP realizada por PETROECUADOR
5. Producción de derivados de Refinería Esmeraldas
6. Producción de derivados de Refinería La Libertad
7. Producción de derivados de Refinería Amazonas y Planta de Gas Shushufindi
8. Producción Nacional de derivados
9. Despachos totales de la abastecedora PETROCOMERCIAL
10. Precios de los combustibles a nivel de terminal de almacenamiento
11. Precios promedio de exportación de crudo Oriente realizada por PETROECUADOR

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Alberto (2006). “Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales ” Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, Acosta Alberto: 87-110  
Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- AHIE (2006). “Petróleo y Gas”. Edición N° 13. Quito, /05/2006  
<http://www.aihe.org.ec>
- Bebbington, Anthony y Torres Victor (2001). Capital social en los Andes. Ediciones ABYA-YALA.
- Brborich, Wladimir (1998). “Las desigualdades de los Subsidios”. Documento de Trabajo del SIISE No. 2: 1-16
- Camou, Antonio (2001). Estudio Preliminar “Los desafíos de la gobernabilidad”. Flacso México/IIUSAM/Plaza
- Crespo, Carlos (1999), Políticas Públicas, Gobierno Local y Conflictos Socioambientales. CESU –UMSS: Oxford Brookes University.
- Castillo, Gabriel (2007). “Una nota acerca de los subsidios, la política y la economía”, Cuestiones Económicas. Vol 23, No 3:3-3.
- El Comercio (1996). “Protección al consumidor”, sección C: 1994/ 06/13
- Fleury, Sonia (2002). Reforma del Estado. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Fontaine, Guillaume (2004). Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: Flacso sede Ecuador
- Fontaine, Guillaume (2007), Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador. Flacso sede Ecuador
- Fontaine, Guillaume (2008). Neonacionalismo Petrolero en los Andes. . Flacso sede Ecuador.
- Fontaine, Guillaume y Puyana, Alicia (2008). La guerra del fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina:Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sedes Ecuador y México.
- Fontaine, Guillaume (2009). Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador. Flacso sede Ecuador.
- Fontaine, Guillaume (2010). Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética. Flacso sede Ecuador – Abya Yala – IEP Instituto de Estudios Peruanos.

- Gallopín, Gilberto (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gerencia de Estudios Cambiarios (1990). “La actividad petrolera del Ecuador en la década de los 80”. Banco Central del Ecuador. Subgerencia de publicaciones técnicas.
- Herrera, Klever (2007). “Los Tortuosos caminos de la democracia en el Ecuador” Maestría en Ciencias Sociales mención en Ciencias Políticas: FLACSO sede Ecuador
- Hurtado, Oswaldo (2005). *Neoliberalismo y Economía social de Mercado*. CORDES
- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance*. Sage Publications, London.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Sage Publications, London.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lerda, Juan, Jean Acquatella y José Gómez y Nombre (2003). *Integración, coherencia y políticas públicas sectoriales (reflexión para el caso de política fiscal y ambiental)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Larrea, Carlos (2006). “Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005”. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 56-68*. Quito: FLACSO - Sede ECUADOR.
- Lipset, Seymour (1996). “Repensando los requisitos sociales de la democracia”. *La democratización y sus límites Después de la Tercera ola*. Revista de estudios sobre el Estado y sociedad No. 2. Ediciones Paidós Iberoamérica. Barcelona
- Mabro, Robert (2007). *El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética*. Economía y comercio Internacional ARI No. 144.
- Mahoney, James (2001). “Path-Dependent Explanation Of Regimen Change: Central America in Comparative Perspective”. *Studies in Comparative Institutional Development*, Vol 36. No.1 pp.111-141.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (2002). “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión en términos de debate.”. *Presidencialismo y democracia en América Latina*: María Inés Pousadela: 14-64. Buenos Aires Argentina: Paidós.
- Martinez, Diego (2007). “Taller de Macroeconomía social” *Subsidios Energéticos*, Quito Ecuador, ILDIS-Flacso.
- Mayoral, Martin (2009). “Estado y mercado en la historia del Ecuador”. *Nueva Sociedad No.221*: 102-136.

- Medellín, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teoría y metodología para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Merino, Antonio (2003). “Perspectivas energéticas a medio plazo”. *Boletín económico de ICE No. 2786:31-48*
- Mogollón, Fernando (2005). “Taller de Transferencia de Tecnología Oil and Gas, Metano al Mercado”. Reunión de Subcomité Técnico Villahermona, Abril 24-25, México, México.
- Navarrete, Jorge (2008). *Transición y seguridad energética: México*, pp. 81-83
- Naranjo, Marco (2006), “Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador”. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, Marco Naranjo: 69-85*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Narvaez, Iván (2009). “*El petróleo en Ecuador*”. En un presente con rostro del pasado y un futuro sin rostro. Flacso sede Quito.
- O’Donell, Guillermo y Philippe Schmitter (1998). “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”. *Transiciones de un Gobierno Autoritario*. Oscar Oszlak: 26-60. Buenos Aires Argentina: Paidós.
- O’Donell, Guillermo (2001). “Los desafíos de la gobernabilidad”: Impreso en Mexico 308-338.
- O’Donell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”: Volume 5, Number 1. 55-69 (Article)
- Peters, Guy (1999), *El Nuevo Institucionalismo, la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona España. Editorial Gedisa S.A.
- PETROECUADOR (2009), “Informe estadístico Julio 2009”. *Planificación Estratégica y Control de Proyectos*. Septiembre 2009.
- Pierre, Jon y Peters, Guy (2000). *Governance, politics and state*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan. 121-131
- Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics” *American Political Science review*. Vol 94. No.2
- Prats, Jean (2001). *Gobernabilidad democrática en el desarrollo humano*. Marco conceptual y analítico. “Instituciones y desarrollo No.10 Cataluña España.

- Prats, Jean (2003). *El concepto y análisis de la gobernabilidad*. Revista Instituciones y Desarrollo No.1415 págs. 239-269. Barcelona España.
- Robert, Putman (1993). *Civic traditions in Modern Italy*. Making Democracy Work. Princeton University Press.
- Rios, Álvaro, Garrón Mauricio, Pablo Cisneros (2007). *Targeting fuel subsidies in latinamerica and the caribbean analysis and proposa.* : (OLADE)
- Roth Dubel, André (2007). “Identificación construcción de problemas y Agenda Política” *Formulación, Implementación y Evaluación de Políticas públicas*:17-219 Colombia: Ediciones Aurora
- Rousseau, Isabelle (2008). “La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre gobernanza de una empresa pública (1989-2006)” *La reorganización de Petróleos Mexicanos*”: 195-215. Quito: FLACSO - Sede Ecuador : Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Sánchez, Carolina (2005). Pobreza en el Ecuador. Banco Mundial No.71.
- Tait, Alan (1990). *Recomendaciones del FMI en Materia de Política Fiscal (Revista Finanzas y Desarrollo marzo de 1990)*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., EEUU, 1990.
- Thomas, Perreault (2007). *De la guerra del agua a la guerra del gas: Gobernabilidad de recursos, neoliberalismo y protesta popular en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Thomas, Perreault (2005). *Escalas socio espaciales, reestructuración del Estado y el gobierno neoliberal del agua en Bolivia*. Universidad de Syracuse, NY.
- Touraine, Alain (2005). *Un nuevo paradigma para entender el mundo de hoy*”. Los derechos culturales. Ediciones Paidós ibérica, S.A. Barcelona España.
- Sen, Amartya (1993). “*La Calidad de Vida*”. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión en español, México D.F., 1998. Título original: The Quality of Life, Oxford University Press, The United Nations University.
- Sen, Amartya (1979). “*The welfare basis of real income comparisons: a survey*”. Journal of economic literature vol. XVII pp. 1-45. [www.jstor.org](http://www.jstor.org)
- Ecuador valen la pena?* Guayaquil-Ecuador: ICEP.
- Vos, Rob, Mauricio León y René Ramírez (2003). Política Social y Tendencia en el Gasto Social Ecuador 1970 – 2002. Eficiencia y equidad del gasto Social – Informe No.1.

Lo Vuolo, Rubén (2001). “Alternativas: La economía como cuestión social” (tercera parte). En Lo Vuolo, Rubén 2001. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira, Buenos Aires.

### **ENTREVISTAS**

Pablo Lucio Paredes, 9-junio-2010 (radio democracia)

Vicente Albornoz, 9-junio-2010 (radio democracia)