

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ECUADOR
- AREA DE ECONOMIA
PROGRAMA DE POSTGRADO EN ECONOMIA 1990-1992

Tesis presentada a la Sede Ecuador de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales

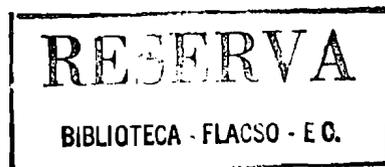
por

CARLOS VAZQUEZ MORENO

Como uno de los requisitos para la obtención del grado de
Maestro en Economía

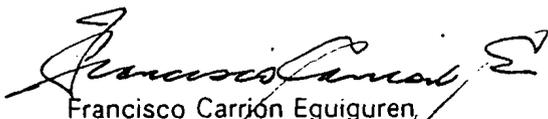
PROFESOR ASESOR: ALBERTO ACOSTA

Julio, 1992



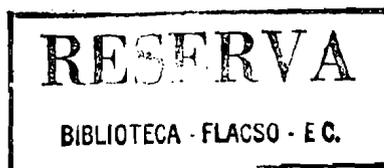
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
AREA DE ECONOMIA
PROGRAMA DE POSTGRADO EN ECONOMIA 1990-1992
INFORME DEL COMITE ACADEMICO

Los abajo firmantes, miembros del Comité Académico del Programa de Postgrado en Economía con Especialización en Desarrollo y Política Económica, habiendo leído la tesis adjunta, preparada por CARLOS VAZQUEZ MORENO en el marco del Programa de Postgrado en ECONOMIA, y habiendo analizado los informes que sobre ella elaboraron el Profesor Asesor de la tesis Alberto Acosta y los lectores designados por el Comité Carlos Larrea y Germán Creamer, consideramos que la tesis cumple con las exigencias académicas y formales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y recomendamos que sea aceptada como uno de los requisitos para la obtención del grado de MAESTRO EN ECONOMIA.


Francisco Carrión Eguiguren,
Presidente del Tribunal


Heráclio Bonilla
Integrante del Tribunal


Gerardo Jacobs
Integrante del Tribunal



Fecha: 1 de febrero de 1993

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

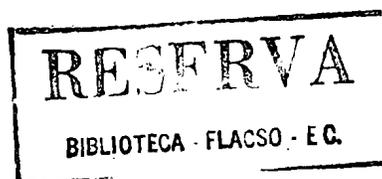
MAESTRIA EN ECONOMIA

CON ESPECIALIZACION EN

POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO

**COMBUSTIBLES Y TRANSPORTE URBANO:
SUBSIDIOS O PRECIOS REALES?**

*Tesis previa a la obtención del
título de Maestro en Economía con
especialización en Política
Económica y Desarrollo.*



Autor: Econ. Carlos Enrique Vázquez Moreno

Dirección: Econ. Alberto Acosta

QUITO 1992

CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO I: PRECIOS, SUBSIDIOS, TARIFAS Y TRANSPORTE: SU

COMPONENTE TEORICO.

- 1.1 Precio y mercado./1
- 1.2 Subsidios./4
- 1.3 Tarifas y transporte urbano./6
- 1.4. Posiciones teóricas respecto al subsidio a los combustibles en el Ecuador/12
 - 1.4.1.- Posiciones subsidialistas./ 12
 - 1.4.1.1 Subsidios por razones sociales./ 14
 - 1.4.1.2 Subsidios como impulso y protección a la industria (keynesiano)./ 16
 - 1.4.2 Inexistencia de subsidios./ 17
 - 1.4.3 Posición ecléctica (subsidio promedio cero)./ 21
 - 1.4.4 Posiciones antisubsidialistas./ 24
 - 1.4.4.1 Precios reales./ 25
 - 1.4.4.2 Costo de oportunidad./ 29

CAPITULO II: ANTECEDENTES HISTORICOS.

- 2.1 El Ecuador prepetroclero./34
- 2.2 Petróleo, que hiciste?/35
- 2.3 Petróleo, el fin de la ilusión?/38

CAPITULO III: PRECIOS Y SUBSIDIOS: LA REALIDAD.

- 3.1 El movimiento de los precios /43
- 3.2 La relación precio-costo de producción./45
- 3.3 La relación entre los precios internos y los precios internacionales y el subsidio por costo de oportunidad./49

CAPITULO IV: TARIFAS Y TRANSPORTE URBANO: SITUACION ACTUAL

- 4.1 El Sistema de transporte urbano./53
 - 4.1.1 Infraestructura y Tecnología de organización y control del transporte/53
 - 4.1.2 Los medios de transporte/54
 - 4.1.3 Personal /56
 - 4.1.3.1 Los transportistas/56
 - 4.1.3.1.1 El sector público/56
 - 4.1.3.1.2 El sector privado/56
 - 4.1.3.2 Las autoridades del transporte urbano/58
- 4.2 La lógica económica y social del transporte urbano/59
 - 4.2.1 El movimiento de las tarifas./59
 - 4.2.2. La política estatal y la rentabilidad del transporte urbano/61

CAPITULO V: COMBUSTIBLES, TRANSPORTE URBANO E INFLACION.

5.1 El modelo: definicion y funcionamiento./65

5.2 Escenarios./85

5.2.1 La proyección de la situación de 1992/85

5.2.2 Política macroeconómica restrictiva/88

5.2.3 Política macroeconómica expansiva/91

VI CONCLUSIONES Y PROPUESTA.

6.1 Conclusiones/95

6.2 Propuesta/97

VII ANEXOS.

VIII BIBLIOGRAFIA.

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTORICOS.

En este capítulo se realizará un breve recorrido histórico que se inicia con un análisis muy somero acerca de lo que fue el Ecuador antes del boom petrolero; continua con el aporte del petróleo en la economía ecuatoriana en los años setentas, y finaliza con un enfoque sobre el papel del petróleo en la crisis de los ochentas y las perspectivas para un Ecuador sin petróleo.

2.1 EL ECUADOR PREPETROLERO.

En la década de los cuarentas, debido a la escasez de productos manufacturados y la falta de mercados para nuestros productos, generados por la Segunda Guerra Mundial, se intentó un proceso de industrialización que se diluyó en los '50 a causa de la reactivación del sector exportador con el primer boom bananero.

La crisis del modelo agroexportador provocó que este intento se reanude en 1963 con la dictadura militar y bajo los principios de la Alianza para el Progreso. Pese al impulso estatal, desde el campo de la creación de un marco jurídico favorable, no existió un crecimiento substancial de la industria. Una explicación bastante aceptable es que, en ese momento, el país carecía de un sector proveedor del ingente caudal de divisas necesarias para embarcarse en un proceso de industrialización, ya que con un sector externo en crisis y el manejo de las divisas generadas por las exportaciones bananeras en manos privadas, el Estado no poseía capacidad real de impulsar este proceso.

Por otro lado, el proceso de urbanización, si bien importante, no alcanzaba un nivel de expansión que genere amplias necesidades de transportación urbana, lo que se reflejaba en un pequeño número de unidades.

La realidad económica y social existente en el Ecuador de la época con su incipiente grado de industrialización; el escaso parque automotor; el uso generalizado de fuentes de energía tradicionales (leña, carbón de leña, etc.) en el consumo de los hogares; la mínima capacidad de producción y refinación de petróleo conjuntamente con los bajos precios del crudo y sus derivados lo que no proveía de muchos estímulos a las pocas empresas dedicadas a esta actividad en la Península de Santa Elena; generaba una demanda energética y, especialmente de petroenergéticos, que si bien poseía un comportamiento creciente, dicho crecimiento era modesto y estable.

2.2 PETRÓLEO, QUE HICISTE?

El país se hallaba en un momento de inestabilidad política debido a la crisis del modelo agroexportador y a las expectativas que creaba, en las distintas fracciones burguesas, la explotación de petróleo a gran escala.

En medio de esta conmoción económica y social, las Fuerzas Armadas tomaron el poder. Este régimen impulsó un proyecto reformista con una estrategia de política económica de crecimiento hacia adentro. Esto significó cambiar el modelo de acumulación que estaba basado en la agroexportación, por otro que tenga como eje fundamental al sector industrial.

El inmenso caudal de recursos petroleros, permitió al régimen modificar el papel del Estado en la economía, desde un accionar puramente regulador hacia una actividad interventora y empresarial, ya que:

A) Se dio un poderoso impulso a la industrialización, ya no solo por medio de estímulos legales, sino la canalización de recursos financieros como crédito subsidiado, tasas de cambio diferenciadas; estímulos fiscales como exoneraciones de impuestos, rebajas de los aranceles de importación de bienes de capital y materia prima; bajos costos de energía; protección frente a la competencia externa, etc.

B) Se creó un aparato institucional que le permitió al Estado intervenir en todos los campos de la actividad social., y específicamente en la producción y comercialización de bienes y servicios.

En este contexto la política petrolera nacionalista surge como una necesidad para dar cumplimiento a la estrategia de sustitución de importaciones pues era necesario rescatar de las transnacionales los enormes recursos financieros que generaban las exportaciones petroleras. Esta política se expresó en:

1) Para aumentar la capacidad de negociación del Estado frente a las empresas transnacionales se ingresa a la OPEP.

2) Se suprimieron las concesiones del territorio ecuatoriano a las transnacionales para su exploración y explotación y la reversión de éstas al patrimonio del Estado. Esta medida implica ampliar el control por el Estado del elemento estratégico y dinámico de la economía ecuatoriana.

3) Se creó CEPE,⁵⁰ poniendo las bases de un aparato estatal petrolero a la vez que una institucionalidad económica y jurídica para el control del sector petrolero.

⁵⁰ Mediante decreto ejecutivo N° 522, el 23 de junio de 1972.

4) Se congelaron los precios de los derivados como un estímulo mas a la industria y como un recurso de redistribución del ingreso.

Esta estrategia de política contando con los recursos petroleros que crecen de 310 millones de sucres en 1972 a 30.021 millones de sucres en 1976, provocó una reversión en la tendencia deficitaria en el sector externo. Esto, agregado a la reactivación interna hizo que el PIB creciese a tasas inusitadas durante los primeros años de este período.

Pero, este crecimiento no fue homogéneo. La demasiada protección al sector industrial, hizo que éste creciera deformado, en condiciones de dependencia del exterior, tanto en maquinaria y equipos, en materias primas, cuanto en tecnología.

Este crecimiento dependiente de la industria provocó un estancamiento del sector agropecuario, pues:

a) No se crearon los encadenamientos necesarios para que este sector se convierta en proveedor de insumos de la naciente industria, bloqueando las posibilidades de un crecimiento armónico.

b) A pesar de que se planteó un proceso de Reforma Agraria, éste fue bloqueado por los terratenientes, lo que provocó el agravamiento de las condiciones de vida de los campesinos pobres y su migración hacia las ciudades, estimulada, además, por una política salarial diferenciada que beneficiaba al trabajador urbano frente a los obreros agrícolas.

c) Con tantas ventajas, fue obvio que la inversión se orientara hacia el sector industrial. Por otra parte, la expansión económica fue aprovechada por el sector financiero, desviando enormes flujos de recursos hacia operaciones especulativas fuera del país.

Esta acentuación de la heterogeneidad estructural, acrecentó la lucha por el reparto del excedente económico entre las fracciones burguesas, generando un fuerte impulso en la inflación, la cual pasa a convertirse en un problema para la política económica. Además se generó inestabilidad política, agudizada por la pugna del régimen con las empresas petroleras transnacionales, que desembocó en un nuevo golpe militar en 1976.

En este contexto, la política económica del triunvirato militar tuvo como objetivo central, la lucha contra la inflación como mecanismo para lograr un mayor crecimiento económico y un consiguiente aumento del ahorro e inversión. Para ésto, se planteó equilibrar las finanzas estatales y los mercados cambiario, monetario, crediticio y laboral. De ahí que se siguieron políticas monetarias restrictivas, se congelaron los

salarios como mecanismo anti-inflacionario y se impuso una fuerte disciplina laboral mediante la represión violenta de cualquier forma de protesta del movimiento popular.

De una política petrolera nacionalista se da un giro brusco, cuando se reforma la Ley de Hidrocarburos en su parte concerniente a la regulación de contratos y concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos, ampliando las ventajas para el capital extranjero.⁵¹

Por otro lado, se empieza a gestar un endeudamiento agresivo⁵² desde 1976 que va a traer consecuencias funestas para el país, pues se contratan créditos con bancos privados extranjeros y con tasas móviles de intereses lo que significará mayor dependencia al capital extranjero internacional y ya en 1978 se compromete gran parte de los recursos petroleros al servicio de la deuda extranjera, frenando con esto el desarrollo económico del país.

En el campo energético, desde el año 1973 hasta el año 1981, se dio un crecimiento explosivo y completamente descontrolado en la demanda de derivados debido a:

A) El rápido e intenso proceso de modernización e industrialización que vivió la sociedad ecuatoriana en ese período. Esto implicó una ampliación del consumo industrial debido a las políticas empresariales de sustitución de fuentes de energía tradicionales (vapor, energía humana, coque, leña, etc) por fuentes energéticas más eficientes y, sobre todo, más baratas como los petroderivados y la energía eléctrica.⁵³

⁵¹ Se ampliaron las áreas que era posible conceder a las empresas extranjeras, pues, de 168.000 a 200.000 has, se pasó de 320.000 a 400.000 has. Además, se liberó a las compañías extranjeras de entregar ciertas cuotas de producción para el mercado interno y se les exoneró el pago de derechos superficiales y obras de compensación.

Cuando finalizó el contrato con Gulf, se llega a una nacionalización por compra; es decir, las acciones de Gulf por 150 millones de dólares se pagaron al contado. Esta compra se realizó bajo la presión de la compañía Gulf, la que retuvo 82 millones de dólares de gravámenes para imponer sus condiciones.

Pero la política entreguista de este gobierno, no solo se circunscribió a lo nacional, sino que se fue contra decisiones de la OPEP. A pesar que el país era miembro de esa organización, no acató un acuerdo que proponía un incremento del 10% en el precio del crudo a partir de enero de 1977 y un 5% adicional en junio del mismo año, manteniendo congelado el precio del petróleo nacional, todo esto, bajo la presión de Texaco. Ver Pacheco, René y Vázquez, Carlos; la Política Petrolera en el Ecuador durante el período 1984-1987: un enfoque de política económica; Tesis de grado; Universidad de Cuenca; Cuenca 1988

⁵² Entre las causas de esta decisión, se puede ubicar las facilidades dadas por la banca internacional debido a su excesiva liquidez por la afluencia de los petrodólares de los países árabes. Esto motivó a que el capital financiero internacional, busque crear necesidades ficticias en las naciones tercermundistas, como lujos, procesos de industrialización, armamentismo, etc., a fin de colocar sus excedentes de liquidez.

⁵³ Vázquez, Carlos; "Petróleo y Crisis"; Maestría en Economía; FLACSO; Quito 1991

B) Esta racionalidad del proceso de industrialización, llevó al Estado a promover una irracional política energética, pues, en vez de aprovechar el potencial hidroeléctrico del País para lo cual, en ese entonces, existía disponibilidad de recursos financieros, se dedicó a construir una gran cantidad de centrales termoeléctricas que, obviamente, requerían cantidades ingentes de petrocombustibles que hasta 1977, cuando se pone en marcha la Refinería Estatal de Esmeraldas, el país tuvo que importar, desperdiciando innecesariamente un enorme flujo de divisas. Como resultado de esta política la tasa de crecimiento del consumo intermedio llegó a su máximo en 1980 con una tasa del 31.5%.⁵⁴

C) Sin embargo, este crecimiento también es explicado como el resultado del consumo dispendioso por parte de las empresas públicas y privadas, ya que, al ser los petrocombustibles y la energía termoeléctrica demasiado baratos, las empresas no tenían el cuidado suficiente para evitar el desperdicio energético causado por ineficiencia tecnológica.

D) Otro factor que explicaría este alto crecimiento de la demanda para consumo intermedio es la tendencia creciente en el precio del petróleo a nivel internacional, esto provocó una ilusión de bonanza en los sectores productivos.

E) La ampliación de las ciudades y el consiguiente alargamiento de las distancias intraurbanas y la expansión poblacional, generaron un fuerte incremento en las necesidades del transporte, motivando que los gobiernos facilitaran la adquisición de unidades a las cooperativas. Esto, asociado a ingresos más altos de la clase media, provocó una ampliación del parque automotor.

F) El cambio en el perfil del consumo energético de los hogares, es decir; la sustitución de fuentes de energía tradicionales por petrocombustibles y electricidad.

G) Se puede argumentar también, que factores de oferta como el incremento en la capacidad de refinación y comercialización, así como la congelación de los precios, pudieron influir en este dispendioso comportamiento de los consumidores

2.3 PETROLEO, EL FIN DE LA ILUSION?

A principios de la década de los ochentas la sociedad ecuatoriana se conmocionó al tomar conciencia de su situación de crisis, cuyas causas principales son:

A) la crisis del modelo sustitutivo de importaciones que llega a un estancamiento, debido principalmente a su dependencia

⁵⁴ Ibidem.

económica y tecnológica con el extranjero, pero además, a la falta de una masificación del consumo de productos industriales, por la desigualdad en la distribución del ingreso.

B) La dependencia neocolonial hace que toda la economía ecuatoriana sea funcional al capital internacional y por tanto, hipersensible a los ciclos y crisis del mundo capitalista industrializado.

C) La dilapidación de los recursos petroleros y el endeudamiento agresivo.

D) La concentración cada vez mayor del ingreso y la pauperización de grandes sectores sociales.

E) El ilusionismo provocado por la gigantesca cantidad de divisas en el boom petrolero que transformó los patrones de consumo de la población. Este perfil de consumo tuvo un nivel demasiado alto para poder mantenerlo por un tiempo indefinido, como se intentó hacer.

Todo esto, conforma un cuadro crítico de la economía ecuatoriana que se agrava por las restricciones financieras a que se somete a América Latina, el agravamiento del problema de la deuda externa por el crecimiento de las tasas de interés internacionales y la caída de los precios del petróleo.

En esta situación crítica, el Estado, al perder poder económico, pierde también la independencia relativa en su política económica frente a los centros hegemónicos mundiales que imponen la lógica de las políticas de estabilización y ajuste.

Diez años de políticas de ajuste, con sus matices, que van desde una política de estabilización coyuntural en el régimen de Osvaldo Hurtado hasta políticas monetaristas-neoliberales con los regímenes de Febrescordero y Durán-Ballén, pasando por el experimento híbrido de Borja, han tenido las siguientes consecuencias:

1) Generar, contrariamente a sus objetivos formales, una mayor aceleración del proceso inflacionario, pues, con sus políticas de restricción monetaria, crediticia y fiscal, agravaron los problemas de realización de las mercancías en las empresas. En esta situación, las empresas con un alto poder de mercado, ampliarán especulativamente sus márgenes de ganancias para recuperar su nivel óptimo de utilidad. Esto, provoca expectativas defensivas en todos los niveles económicos.

Por otro lado, las empresas con poco poder relativo de mercado tienen tres alternativas: quebrar, ser absorbidas por empresas más fuertes o refugiarse en nichos de consumo de bajo poder adquisitivo; la tres opciones agudizan la concentración y

centralización del capital. En los dos casos se agranda la lucha por el excedente, impulsando la espiral inflacionaria.

2) Esta agudización del proceso de concentración y centralización del capital condujo a una distribución del ingreso cada vez mas regresiva, un mayor índice de desocupación y agrava el proceso de marginalización de la economía.

3) La disminución del papel del Estado en la actividad económica, generado por estas políticas a través de la reducción del gasto, la eliminación de puestos de trabajo, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la mayoría de los precios, supone que:

a) Al tener el sector privado preeminencia en la fijación de los precios, ya no habrá ningún dique para que las empresas monopólicas fijen sus precios, mas allá del valor real de los productos, de acuerdo a sus cálculos de máxima rentabilidad.

b) Esto, agregado a la desregulación del salario, que dejó la determinación del precio de la fuerza de trabajo en manos de los empresarios, cuyas expectativas respecto a este precio son siempre a la baja, provoca la pérdida del poder adquisitivo de los asalariados.

c) El casi-total abandono a las "fuerzas del mercado" de la fijación de precios básicos, tasa de interés y tipo de cambio, en una economía con una situación de recesión productiva, como la nuestra, significó estimular los aspectos especulativos y beneficiar a los sectores financieros de esta economía, pues, los capitales al no poder valorizarse en la órbita productiva, se invirtieron en actividades financieras. Esto implicó mas recesión y el traslado de una gran masa de excedentes, desde las otras fracciones burguesas hacia las fracciones de burguesía financiera.

4) La falta de una política coherente para el sector industrial y los efectos propios de la crisis, ahondaron las distorsiones congénitas de este sector, como la monopolización, el atraso y dependencia tecnológica, el excesivo uso de insumos importados, altos niveles de capacidad ociosa, baja productividad, etc. Esto, hizo que, después de casi veinte años de protección estatal, aún no esté en condiciones de competir exitosamente con los productores extranjeros.

5) La orientación de la economía hacia el exterior a partir de la política cambiaria y demás estímulos al sector exportador, así como de la apertura a la inversión externa agravaron la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana frente a los vaivenes del mercado internacional.

6) En el campo petrolero, una política de explotación que se basó en una sobreproducción antitécnica de los yacimientos y cuyo propósito fundamental fue la obtención de los recursos necesarios para el pago de la deuda externa, causó, además de irreparables daños en varios pozos, un acelerado y prematuro agotamiento de las reservas.

7) En el campo energético y específicamente del consumo de derivados, desde 1981 se mostró una cierta estabilización en el comportamiento de éste. Esto se debió a:

a) Si bien es cierto que tradicionalmente se ha considerado a la demanda de estos combustibles como inelástica con respecto al precio, el impacto que tiene un incremento en los precios de los derivados sobre los costos de producción de las empresas es alto.

b) Por tanto, hay una tendencia a contraerse de la demanda para consumo intermedio debido a las políticas de restricción de la demanda agregada implementada por los diferentes regímenes; es decir, el objetivo de reducir la demanda interna no es una política coyuntural sino que significa un pilar importante en las políticas de ajuste ya que sirve a múltiples fines como ahorrar divisas a través de la sustitución selectiva de importaciones de derivados; coadyuvar a equilibrar el presupuesto fiscal vía incrementos de ingresos y a modificar el perfil de consumo para incrementar los excedentes exportables.

c) Esta política afectó el consumo intermedio de combustible a nivel de toda la economía y muy especialmente al sector industrial, pues con los precios de estos insumos en alza, las empresas optaron por sustituir gradualmente esta fuente de energía por electricidad porque con el incremento de la capacidad hidroeléctrica del país, esta fuente energética se convirtió en la más barata.

d) Además, el incremento en el costo de los combustibles llevó a las empresas industriales a racionalizar su consumo a partir de corregir desperfectos y malos funcionamientos técnicos de sus equipos para evitar desperdicios.

e) Por otra parte, la crisis económica que vive el país a partir de 1982, hizo que la actividad económica disminuya, existiendo un tendencia hacia abajo en la producción de las empresas, especialmente en el sector industrial lo que implica una restricción a la demanda de derivados.⁵⁵

⁵⁵ Vázquez, Carlos "Los determinantes de la demanda de derivados de petróleo en el Ecuador durante el período 1970-1990" Maestría de Economía; FLACSO; Quito 1992

f) Las políticas de producción tendientes a cambiar el perfil del consumo así como el impacto negativo que tienen las alzas de los precios de estos bienes sobre el poder adquisitivo de los sectores populares, generó un decrecimiento de la demanda final de derivados.

El petróleo, pasó de elemento dinamizador de la economía en los '70, a ser una especie de dique que evitó la profundización de la crisis durante los '80. De ahí que es preocupante y oscura la perspectiva de un futuro cercano sin este vital elemento.

Queda por responder algunos interrogantes:

1) Con las reservas mundiales de petróleo muy cercanas al agotamiento en los primeros 20 años del próximo milenio y sin probabilidades ciertas de una fuente sustitutiva segura, los precios del petróleo tenderán al alza. Esto implica, que nuestro país, convertido en importador, deberá dedicar ingentes cantidades de divisas para satisfacer la demanda. De dónde saldrán estos recursos?

2) El Estado, al no contar con los ingresos petroleros, cómo los sustituirá? Cómo pagará la deuda?.

3) La empresa privada podrá ser competitiva con precios de la energía a nivel internacional y con tendencia hacia arriba?

4) Cómo afectará esta situación al sector transporte?

CAPITULO III: PRECIOS Y SUBSIDIOS: LA REALIDAD.

A) El movimiento de los precios

Desde 1959 a 1981, los precios de los combustibles derivados del petróleo se mantuvieron fijos. Sin embargo, cabe diferenciar las causas de dicha política en dos distintas fases.

Los precios del petróleo crudo y de sus derivados no tuvieron variaciones importantes en el mercado internacional durante el período que va desde 1959 hasta el boom petrolero, esto, conjuntamente con una baja tasa de inflación anual (de apenas un dígito), motivó que no se afectaran mayormente los costos de producción de estas mercancías. Agréguese que el país, debido a su incipiente desarrollo industrial y por ende una restringida demanda, no asignaba a estos productos el valor estratégico que poseen en la actualidad. Por otra parte, fue una época políticamente tormentosa y dominada por gobiernos populistas, para quienes no era favorable autorizar medidas antipopulares que lesionasen su ya tambaleante estabilidad. Recuérdese que una de las causas de la sublevación popular que culminó con la masacre de Guayaquil en 1959 durante el régimen de Camilo Ponce, fue la elevación de los precios de los combustibles bajo la presión de Anglo.

Desde 1972, la creciente corriente de recursos financieros recibidos por el Estado ecuatoriano, tanto por las explotaciones petroleras como por el endeudamiento externo, facilitó mantener cierta estabilidad en la estructura de precios nominales " sin que se produzcan sustanciales presiones fiscales o de balanza de pagos que hubieran hecho necesaria su revisión." ⁵⁶

Esta política, según el régimen Roldós, creó graves desfases entre los precios y los costos de producción, con fuertes perjuicios para el Estado sobre todo a partir de 1978 en que ya se empiezan a sentir los primeros síntomas de la crisis.

El movimiento de los precios nominales que se ilustra en el gráfico 2 nos indica como en toda la época de auge petrolero se mantiene

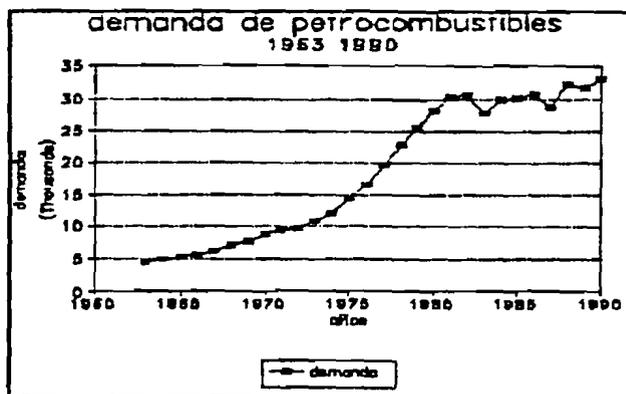


gráfico 1

⁵⁶ Acosta Alberto; Ecuador: Estudio política de precios; Elementos para la determinación de una política alternativa de precios de los derivados del petróleo; OLADE, Quito s/f Pág.12

precios fijos, dicha política no tomó en cuenta el efecto de la inflación, que, como se observa en el gráfico 3 fue corroyendo los precios reales. Se compara el gráfico 3 con el gráfico 1, se nota claramente que éste es la antítesis de aquel, deduciéndose, por tanto, que esta política de precios congelados impulso aún más el explosivo crecimiento de la demanda interna, como se observa en el gráfico 1, generando incluso tendencias nocivas de consumo, tanto en la actividad industrial, cuanto en el consumo final.

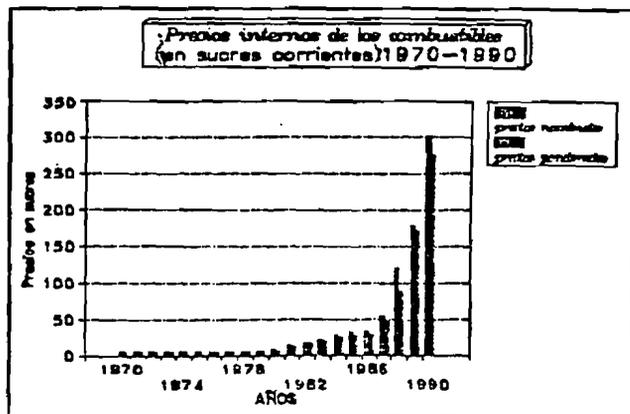


gráfico 2

Se observa en el gráfico 3 que existe un cambio en la política a partir de las medidas

del 10 de febrero de 1981, cuando los precios reales tienen una fuerte recuperación que a su vez logra frenar el crecimiento de la demanda (ver gráfico 1). Con la implementación del Plan de Estabilización Económica, el

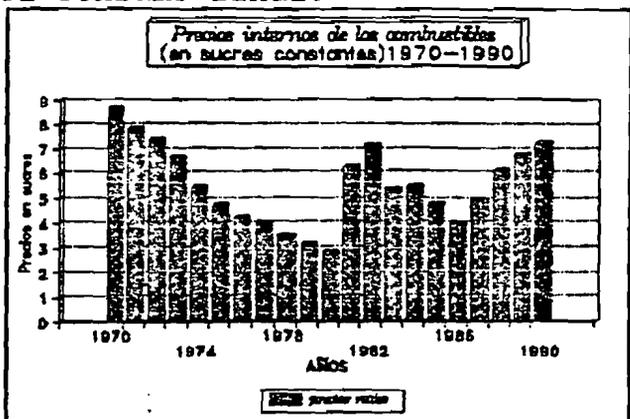


gráfico 3

del 15 de Octubre de 1982, ya bajo lineamientos fondomonetaristas, los precios reales se expanden aún más, provocando una primera caída en la demanda.

La aceleración del proceso inflacionario que desgasta con mucha rapidez los incrementos en los precios reales, la baja tasa de sustitución energética del aparato productivo y la escasa flexibilidad en la estructura de gustos y preferencias de los consumidores provocan que los ajustes en los precios de los petrocombustibles solo generen decrementos momentáneos en el nivel de consumo. No obstante, como se puede ver en el gráfico 1, esta política ha logrado mantener una cierta estabilidad en la demanda con tasas de crecimiento mínimas con relación al período 1970-1981.

Se debe resaltar que son la crisis y la condicionalidad externa, los factores esenciales que llevan a primerísima fila a la variable precios de los derivados dentro de las diferentes estrategias de política económica implementadas durante la década de los '80 y en lo que va de los '90.

La importancia que tiene, para las concepciones neoclásicas, el cerrar la brecha fiscal y el "honrar" las obligaciones externas, le lleva al FMI y al BIRF a la imposición de políticas cuyos objetivos son mejorar el ingreso fiscal a partir de la eliminación de subsidios (reales o teóricos), el alza de las tarifas y precios controlados por el Estado y la reforma en la estructura de imposición para balancear el presupuesto con recursos internos, liberando las divisas provenientes de las exportaciones petroleras para el pago de la deuda externa; coherentemente se busca restringir la demanda interna para incrementar los saldos exportables y disponer de un mayor flujo de recursos para "honrar" los empréstitos externo.

Frente a esto, los objetivos esgrimidos por los diferentes gobiernos como racionalizar el consumo, compensar los desfases costos-precios o disminuir el contrabando hacia Perú y Colombia, que si bien tienen sustento real, se han convertido en meros slogans justificativos, frente a las protestas populares, de medidas impuestas por los organismos financieros internacionales que únicamente generan una más regresiva distribución del ingreso.

B) La relación precio-costo de producción.

En el cuadro 1 se presenta una visión panorámica de la evolución histórica de la relación entre los precios y los costos de producción de los derivados. También se presenta la relación entre precios internos y precios de exportación del petróleo crudo, variable que sirve para el cálculo del subsidio, de acuerdo a las corrientes neoclásicas.

CUADRO 1

EVOLUCION DE PRECIOS COSTOS Y SUBSIDIO DE LOS PETROCOMBUSTIBLES

1970-1990
(En sucres corrientes)

Años	precios promedias	costos	utilidad	PX S/	cost oil - sucres/gal	tc	subsidio miles S/.
1970	6.65	3.79	2.86	1.29	6.1966	21.7	-48602
1971	6.65	4.49	2.16	1.66	6.2439	27.6	-25088
1972	6.65	5.09	1.56	1.56	6.0226	26.1	-936
1973	6.65	5.19	1.46	2.96	6.1992	25.0	50758
1974	6.65	5.39	1.26	8.34	6.3136	25.1	299240
1975	6.65	5.59	1.06	7.32	6.3668	25.4	312184
1976	6.65	5.89	0.76	7.85	6.4163	27.5	370542
1977	6.65	4.50	2.15	8.48	6.4707	27.5	406302
1978	6.65	4.37	2.28	8.01	1.8161	27.0	306365
1979	6.65	4.15	2.50	15.22	2.3896	27.7	923346
1980	7.70	4.80	2.89	23.29	2.9571	27.8	1683113
1981	13.52	8.44	5.08	25.39	4.8586	30.9	1614779
1982	17.60	7.58	10.02	38.96	9.0137	50.4	2110695
1983	20.25	10.99	9.26	55.35	19.5905	83.8	2486672
1984	28.07	12.64	15.43	63.65	24.9317	97.7	2257062
1985	31.17	10.15	13.02	71.82	29.2189	116.6	2972336
1986	33.30	20.76	12.51	46.04	39.7001	152.0	-616461
1987	54.06	34.53	19.53	75.40	52.1746	193.8	402019
1988	118.70	64.85	53.85	129.82	108.3743	436.2	-3844654
1989	179.28	111.90	67.38	219.43	128.3045	560.2	2278160
1990	301.82	188.38	113.44	373.83	104.6882	773.1	16236443

Fuente: La Actividad Petrolera en el Ecuador en la Década de los '80; División Técnica; BCE; Quito 1990; El Impacto de las Alzas de los Combustibles en la Inflación; INE; Quito Mayo 1990 Mencías, Inés; Los Precios de los Derivados de Petróleo; INE; Quito mayo 1988

Elaboración: Autor

De la información estadística del cuadro 1, que está ilustrada en el gráfico 4, se puede notar que desde 1970 a 1977, existe una ligera caída en la distancia entre precios y costos. Se debe, esto, a tres motivos complementarios:

a) Los ingentes recursos provenientes de las exportaciones petroleras, permitió al Estado implementar, desde 1972 implementar un proceso de modernización de la sociedad ecuatoriana que modificó el nivel y la calidad de sus necesidades energéticas.

b) La ampliación de la demanda de derivados debida a este proceso hizo que el componente importado por unidad de derivado crezca y aumente el costo unitario.

c) La escasa capacidad de refinación existente en el país durante esa etapa histórica es lo que genera la importación masiva de petrocombustibles para cubrir la demanda interna.

A partir de 1977, año en el que empezó a funcionar la refinería "Esmeraldas", dicha tendencia cambió, obviamente el componente importado bajó radicalmente y esto hizo caer los costos unitarios.

Según el gráfico 4, las políticas de aproximar los precios internos a los precios internacionales implementadas desde 1982, encontró obstáculos serios pero momentáneos en su afán de incrementar los niveles de utilidad en el área de la refinación.

Así, mientras en 1982, la utilidad promedio por galón de combustible es de 10.02 sucres, en 1983, cae a 9.26 sucres. Esto se debió al agudizamiento de la crisis, lo que agravado por el fuerte invierno de ese año, creó presiones inflacionarias sobre los costos de producción y distribución. Por otra parte, en este mismo año, se produjo un fuerte incremento en el costo de producción del petróleo crudo que de 9.01 sucres por galón subió a 19.59 sucres por galón.

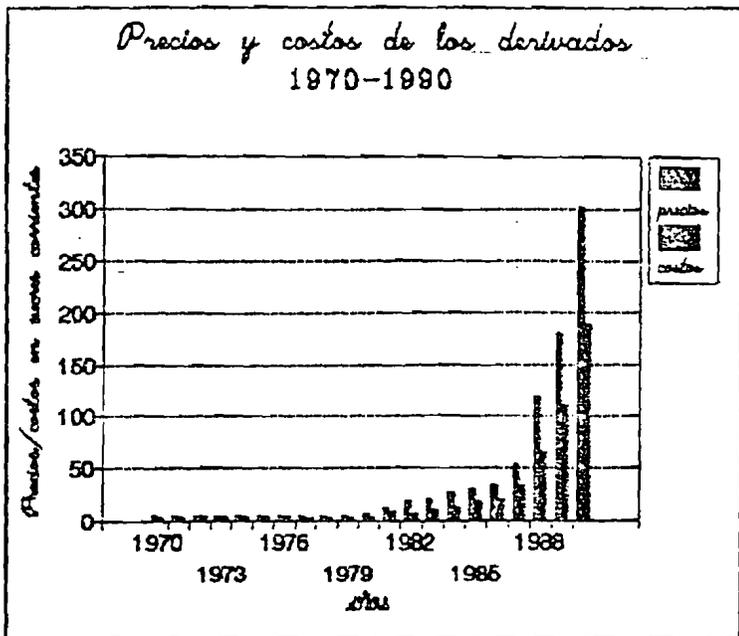


gráfico 4

Posteriormente, sería el sismo de mayo de 1987 que destruyó una parte de la infraestructura petrolera, obligando a importar crudo y derivados, el que se convertiría en un relativo problema para esta política, ya que se lo superó con un nuevo aumento de precios.

Finalmente, es, desde 1988 en el marco del plan de emergencia económica del 30 de agosto, donde se dio el mayor despegue de los precios frente a los costos de producción, hecho que se mantiene hasta 1990. Durante este período la utilidad subió de 53.86 sucres por galón en 1988 a 113,44 sucres por galón en 1990. Se podría deducir, de esto, que la política de ajustes graduales es mas efectiva que la política de aumentos discretos en la determinación de incrementar los ingresos fiscales a través de agrandar la diferencia entre precios y costos ya que al ir aumentando en forma paulatina los precios, no permite que las presiones inflacionarios sobre los gastos de producción afecten negativamente la relación precio/costo. Sin embargo, se deberá observar los resultados de la política del gobierno de Sixto Durán para comprobar esta hipótesis.

Por tanto, observando el cuadro 1, se nota que en ningún año del período en estudio existe un fuerte desfase entre precios y costos de producción. Es más, tal como se ilustra en el gráfico 4, en la década de los setentas los costos se muestran muy cercanos a los precios, mientras desde principios de la década de los ochentas, los precios empiezan a separarse cada vez más de los costos ⁵⁷ en una expresión mas de los criterios empresariales que empezaron a manejarse en esa época, desde el Estado, con respecto a estos bienes, sustituyendo los criterios de distribución del ingreso presente durante los primeros años del boom petrolero.

De esto y tomando el criterio que consta en la ley de hidrocarburos vigente que señala: los precios de los derivados del petróleo se fijarán por el ministerio del ramo ".....tomando en cuenta los precios en refinería a que se refiere el inciso anterior⁵⁸, los costos de transporte, almacenamiento y distribución, el impuesto a las transacciones mercantiles, y los otros impuestos especiales y una utilidad

⁵⁷ Estos valores son promedios, pero si bien existen productos como el GLP, cuyos costos son, desde su introducción en el mercado nacional, mayores que sus precios al consumidor, la tendencia es la antes descrita.

⁵⁸ Se refiere al Art.72 de la citada ley que sostiene: "el ministerio del ramo fijará los diversos tipos de petróleo crudo que se requieran para las refinerías e industrias de hidrocarburos establecidas en el país. Para la determinación de estos precios se tomaron en cuenta los costos de producción, incluyendo amortizaciones, los costos de transporte y una utilidad razonable.

razonable por la distribución⁶⁰, se colige que, al menos en la fase de producción y, salvo el caso de ciertos derivados especiales como el GLP⁶⁰ con un alto volumen de importación, no existe una política de subsidios para estos bienes.

C) La relación entre los precios internos y los precios internacionales y el subsidio por costo de oportunidad.

A principios de los '70s, los precios internos eran mayores que los precios internacionales del petróleo crudo, tal como se constata en el cuadro 1 y se visualiza en el diagrama 5 a la derecha. De acuerdo al enfoque del costo de oportunidad, implicó un subsidio negativo a los combustibles como se nota en el gráfico 6. Esto significa que si el Estado adoptaba precios internacionales para estos bienes, asumiría una pérdida.⁶¹

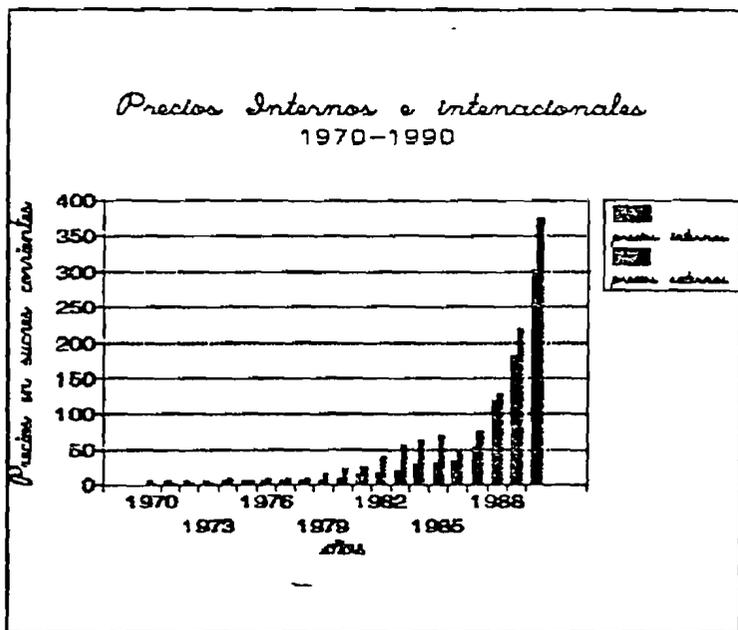


gráfico 5

⁶⁰ Ley de Hidrocarburos; Capítulo VIII, Art. 73 citada en Acosta, Alberto; Ecuador, Estudio política de precios; ULADE; Quito s/f. pág. 24.

⁶⁰ Este derivado cuyo consumo se introdujo a principios de la década de los ochentas, es una clara muestra de una ineficiente sustitución entre derivados, producto de la preeminencia de intereses particulares frente a los intereses nacionales; pues, se publicita la utilización de este producto que no se produce lo suficiente, debido a la falta de la tecnología adecuada, para satisfacer la demanda interna, frente a otro que resultaba mas barato y fácil de obtener como el kerex. Esta política condujo a que un fuerte flujo de divisas salga del país para pagar las importaciones de este bien.

⁶¹ La fórmula de cálculo de este subsidio es:

$$\text{Subs} = ((\text{Poil} \times \text{costpr}) - (\text{Poil} - (\text{m} + \text{rd} + \text{tz} + \text{ty}))) \text{Boil} \times \text{n}$$

Subs= subsidios a los petrocombustibles

Poilx= precio de exportación del crudo Oriente

costpr= Costo de producción del crudo Oriente

Boil= cantidad de combustibles vendidos internamente

n= tasa de imposición nominal sobre los petrocombustibles

(m+rd+tz+ty)= Costos de producción de los derivados

Poil= precio promedio de los derivados

Esta situación se dio debido al bajo nivel en que mantenían el precio del petróleo crudo en el mercado mundial las empresas petroleras transnacionales para beneficio de los países desarrollados que así, disponían de energía abundante y barata para su maquinaria industrial y sustentar el alto nivel de vida alcanzado en el periodo de posguerra. Pero también colaboró para que se de este fenómeno, la importación de combustibles que se realizaba debido a la escasa capacidad de refinación que poseía el Ecuador.

La guerra del Yom Kippur Ramadan en 1973 que motivó un boicot petrolero de las naciones árabes a Occidente inauguró una etapa de continuas alzas en el precio internacional del petróleo; agregando la congelación de los precios internos vigente en esa época, es obvio que debía existir, de acuerdo al enfoque del costo alternativo, un subsidio implícito al precio de los derivados, tal como se aprecia en la figura 6.

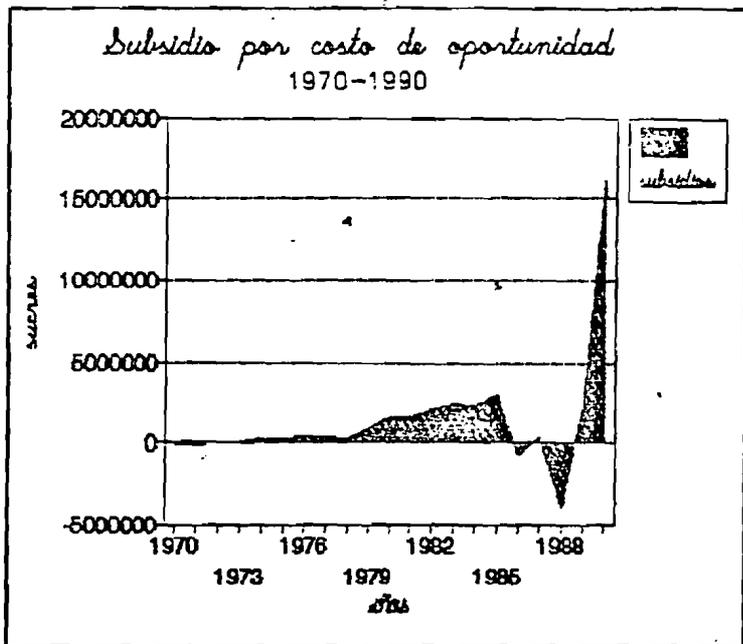


gráfico 6

Dos situaciones específica de la época influyen colateralmente en los montos de este subsidio:

a) El hecho de que el tipo de cambio se encuentre casi fijo desde 1971 hasta 1980, significó que la sucretización de los precios internacionales del petróleo no tenga una decisiva influencia en los montos del subsidio.

b) El bajo costo de producción del crudo, frente a una propensión alcista en precios genera una tendencia a aumentar moderadamente los montos de este subsidio.

Una de las principales críticas que se hizo en el capítulo I a este enfoque es que depende demasiado de las veleidades del mercado internacional. Esta crítica se ve confirmada por la realidad tal como aparece en la ilustración 6, donde se admira la extrema inestabilidad en los montos del subsidio, producto de la variabilidad en el mercado mundial de los precios internacionales del petróleo. Esto se muestra con mayor claridad en el Cuadro 2 que informa la evolución de los precios internacionales del crudo

Oriente en dólares, es decir, sin la interferencia de la política cambiaria.

CUADRO 2

EVOLUCION DE PRECIOS INTERNACIONALES DEL CRUDO ORIENTE

AÑOS	PX \$/gal	PX \$/barr
1970	0.06	2.52
1971	0.06	2.52
1972	0.06	2.52
1973	0.12	5.04
1974	0.33	13.86
1975	0.29	12.18
1976	0.29	12.18
1977	0.31	13.02
1978	0.30	12.60
1979	0.55	23.10
1980	0.84	35.28
1981	0.82	34.44
1982	0.77	32.34
1983	0.66	27.72
1984	0.65	27.30
1985	0.62	26.04
1986	0.30	12.60
1987	0.39	16.38
1988	0.2976	12.49
1989	0.39	16.38
1990	0.48	20.16

Fuente: Acosta, Alberto; Ecuador Siglo XXI, El Reto de la Energía en las próximas dos Décadas; Proyecto CONADE-GTZ; Quito junio 1992; Anexo II: Cuadros estadísticos; Cuadro 3.1 "Costos unitarios de producción de petróleo por empresa".

Elaboración: Autor

--Esto explica los valores negativo que se visualizan en el diagrama 6. Así, el subsidio cae de 2.972'336.000 de sucres en 1985 con un barril de petróleo de 26.04 dólares a -616'461.0000 de sucres en 1986 con un barril de crudo de 12.60 dólares. En otro ocasión mas difícil para el país, el subsidio decrece de 402'019.000 de sucres con un barril de 16.38 dólares a -3.844'654.000 de sucres en 1988 con un barril de crudo Oriente a 12.49 dólares.

Por otra parte, la política cambiaria distorsiona el cálculo del subsidio bajo este enfoque, ya que a veces amortiza su descenso o potencia su aumento, pues un mayor tipo de cambio genera mas sucres por barril de petróleo como en el período que va de 1982 a 1986. Pero, otras ocasiones, causa efectos inversos como en 1988, cuando coadyuvó al descenso de este "subsidio", pues, pese a que el costo de producción del crudo cae de 16.34 dólares por barril en 1987 a 10.43 dólares por barril en 1988, por efecto del alza del tipo de cambio que pasa de 193.8 sucres en 1987 a 436.2 sucres en 1988, dicho costo, en sucres, se incrementa en mas del doble, puesto que de 52.17 sucres por galón en 1987 pasa a 108.37 sucres por galón en el '88, anulando, en este sentido, el fuerte incremento de precios interno de agosto de ese año.

Por último, en 1990, se coluden factores como una importante caída en el costo de producción del crudo que pasa a 5.69 dólares por barril desde 9.48 dólares por barril en 1989. un fuerte incremento del precio internacional del petróleo debido a la guerra en el Golfo Pérsico y una política cambiaria expansiva, para generar el mas alto monto de subsidio existente en el lapso de análisis, como se ilustra en el gráfico 6 y que anula el incremento en el ritmo y montos de los aumentos periódicos que implementó el gobierno socialdemócrata en ese año.

De todo este análisis gráfico-estadístico se deduce que el enfoque del costo de oportunidad no es confiable para un cálculo serio y preciso de la existencia o no de subsidios en la política de precios internos de los derivados del petróleo porque se encuentra demasiado influenciada por variables exógenas al control del país o por variables que, como el tipo de cambio genera efectos opuestos en diferentes momentos, a pesar de estar en el marco de políticas macroeconómicas similares.