

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

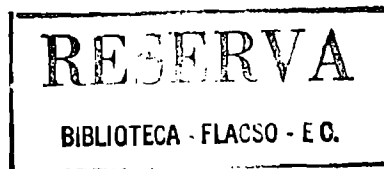
por

CARLOS VAZQUEZ MORENO

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

PROFESOR ASESOR: ALBERTO ACOSTA

Julio, 1992



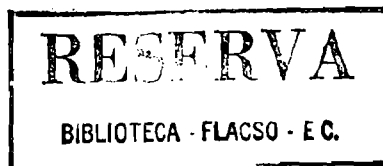
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
AREA DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE POSTGRADO EN ECONOMIA 1990-1992  
INFORME DEL COMITE ACADEMICO

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 Carrion Eguiguren,  
Presidente del Tribunal

  
Heracio Bonilla  
Integrante del Tribunal

  
Gerardo Jacobs  
Integrante del Tribunal



Fecha: 1 de febrero de 1993

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

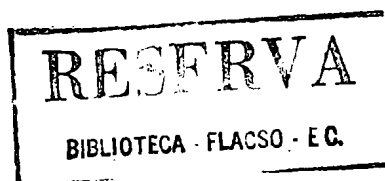
MAESTRIA EN ECONOMIA

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 Areano*

*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./8
- 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 prepetrolero./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.**

# COMBUSTIBLES Y TRANSPORTES: SUBSIDIOS O PRECIOS REALES?

Carlos Enrique Vázquez Moreno

## INTRODUCCION

El objeto de este estudio es contribuir al esclarecimiento de un tema que ha generado serios y ardientes conflictos sociales en la sociedad ecuatoriana; así como acalorados y accidentados debates, tanto a nivel político, como en la esfera de lo académico (aunque con menos furor) específicamente dentro de la ciencia económica: el problema de los precios de los petrocombustibles para uso interno. El debate se ha orientado en dos direcciones antagónicas

a) Una primera, que cuestiona la eficacia del subsidio debido a que causa desequilibrios fiscales que inciden en el proceso inflacionario y plantea la necesidad de que se fijen precios reales a los derivados para evitar distorsiones en los mercados internos y en los precios relativos y que conduzcan a una asignación óptima de los recursos del país. Por obvias razones, como la caída del llamado socialismo real en Europa del Este y el resurgimiento, a nivel mundial, del pensamiento conservador y del liberalismo que pretende una reducción del papel económico del Estado, es esta posición la que se encuentra predominando en el conflicto ideológico y por ende, en el campo de las políticas concretas para el sector.<sup>1</sup>

b) En la otra orilla, aunque cada vez más diluida y débil, por el signo de los tiempos, encontramos una segunda posición que englobaría tanto a los que niegan la existencia de tal subsidio como a los que justifican su existencia por considerarlo una forma de distribución del ingreso ya que su supresión aceleraría el proceso inflacionario y sumaría un nuevo peso a las ya depauperizadas economías populares. Es poco probable encontrar, en estos tiempos neoconservadores, adalides que defiendan, con seriedad y solvencia científica, lejos de argumentaciones puramente ideológicas, esta posición.

Es por esto que, a lo acalorado de los debates y a la euforia de los juicios políticos que les ha costado más de un dolor de cabeza (y la cabeza!) a varios ministros de Estado, ha seguido una especie de consenso por derrota de la posición subsidialista puesto que, pese a los esfuerzos y las luchas mantenidas por los sectores populares, la política de precios internos de los derivados se ha mantenido, aunque con ciertos matices de forma e intensidad, invariable en su contenido durante

---

<sup>1</sup> Es elocuente, sin embargo, el silencio guardado, respecto a los subsidios, por los sectores sociales que hoy promueven esta posición en la década de los '70, cuando fueron beneficiados por el Estado, precisamente a través de este mecanismo.

los cuatro regimenes constitucionales, esto es, incrementar progresivamente el precio de los petrocombustibles de uso interno<sup>2</sup> en una tendencia hacia los precios internacionales. Esta política de precios reales ha acelerado el proceso inflacionario, pero también ha producido mayores ingresos al fisco; aunque no necesariamente solo al Estado como se demuestra en un trabajo de investigación anterior.<sup>3</sup>

Por otra parte, si bien se ha hablado y divagado muchísimo acerca de los efectos del llamado impuesto gasolinero en los diferentes sectores productivos del país, pocos han hecho el intento de ligar este problema con la desastrosa situación del transporte urbano en las principales ciudades de la nación.

La situación del transporte urbano es siniestra en el sentido de que sus unidades, totalmente obsoletas, no sólo que atentan contra el medio ambiente sino que le significan al país un enorme desperdicio de petrocombustibles. Además, el carácter oligopólico que posee este sector no deja margen para la renovación de su parque automotor ni de otras mejoras en el servicio.

En este sentido, si existe subsidio a los petrocombustibles, éste no estaría cumpliendo su papel social; es decir, no estaría llegando a los agentes destinatarios, los hogares pobres sino a un sector ineficiente desde cualquier óptica, esto es, tanto social como privada.

Así, inclusive si tomamos el criterio neoclásico de los precios reales y de que sean las fuerzas del mercado las que asignen óptimamente los recursos, la práctica social de este sector es completamente irracional ya que al mantener unidades caducas y obsoletas, incrementan innecesariamente sus costos de operación, que son trasladados al precio del servicio, causando distorsiones en los precios relativos. Por tanto, ni siquiera estaría "maximizando ganancias" y se encontraría causando graves perjuicios sociales al generar inflación de costos.

Desde esta perspectiva, considero necesario investigar en forma conjunta estos dos graves problemas y plantear soluciones imaginativas pero posibles en beneficio de las masas populares y del desarrollo del País porque no es dable, en esta coyuntura histórica, que se financie a sectores ineficientes que no aportan en nada a este desarrollo.

Se prevé investigar cómo la política de comercialización y precios de los derivados para uso interno, al incrementar los costos de producción y operación y; además, avivar los conflictos

---

<sup>2</sup> La Política Petrolera en el Ecuador durante el período 1984-1987: un enfoque de política económica; René Pacheco V., Carlos E. Yáñez R.; Tesis de grado; Universidad de Cuenca; Cuenca 1986

<sup>3</sup> *Ibídem.*

por la distribución del ingreso, canalizando recursos hacia sectores ineficientes, crea expectativas inflacionarias defensivas en otros sectores.

Por otra parte, se planea estudiar cómo la política de precios de los petrocombustibles de uso interno subsidia al sector del transporte urbano, al permitirle mantener costos de operación, que contrariamente serían imposibles de sostener debido a la obsolescencia de sus unidades.

Por último, se busca formular alternativas de política tanto para precios de los petrocombustibles como para la transportación urbana.

De aquí que el desarrollo de este análisis comienza con una discusión de los componentes teóricos de los precios de los combustibles, el transporte urbano y los subsidios. Posteriormente se hace un estudio comparativo y crítico de las diferentes posiciones existentes respecto al subsidio de los derivados; sus principales matices; sus deficiencias, sus orientaciones sociales y sus influencias en el quehacer de la política petrolera.

El contenido del trabajo continúa con una brevisísima visión histórica del papel del petróleo y sus derivados en la sociedad ecuatoriana. Posteriormente se hace una concisa constatación de la realidad de los precios, subsidios y transporte urbano.

Luego se intenta un análisis de las interrelaciones entre la política de precios internos de los petrocombustibles, los costos y precios del transporte urbano y la inflación. a través de la definición del modelo y la presentación de los resultados empíricos para, finalmente plantear algunas conclusiones y bosquejar una propuesta.

El camino seguido, desde el punto de vista metodológico, toma el siguiente derrotero:

a) La investigación bibliográfica de los problemas propuestos en los objetivos e hipótesis.

b) La definición del modelo matemático, tomando en cuenta tres aspectos cruciales:

- 1) Los resultados de la investigación bibliográfica.
- 2) Las necesidades de la investigación
- 3) La posibilidad de simular políticas alternativas

De ahí, entonces que se ha elaborado un modelo de simulación con algunos aportes econométricos.



La falta de una sistemática y seria discusión teórica sobre los objetos de esta investigación, precios de los energéticos, subsidios y transporte urbano, se convirtió en un problema que en el curso del estudio, se consiguió vencer por medio del proceso lógico de la deducción y creación de conceptos y categorías a partir de la práctica investigativa.

En el campo del proceso práctico de la investigación, la dispersión de las fuentes bibliográficas y estadísticas en el país, continúa siendo, conjuntamente con la divergencia en los datos de las diferentes fuentes estadísticas, los obstáculos más importantes que se ha debido superar en esta empresa, lo que se ha logrado, en parte, con un poco de creatividad y con la ayuda de muchas personas de buena voluntad.

Se piensa que existe mucho por hacer, en el ámbito puramente teórico, en cuanto a la investigación y sistematización de instrumentos, conceptos, categorías y demás elementos para el análisis de los transportes urbanos, los precios de la petroenergía y los subsidios.

Finalmente, se considera que, a partir de esta modesta contribución, en términos de la comprensión de nuestra realidad y el reducido modelo propuesto, se puede, con creatividad y paciencia, llegar a definir modelos que sirvan para realizar análisis mucho más finos de los cruciales problemas que viven el sector petrolero y el transporte urbano.

## CAPITULO I:

### PRECIOS, SUBSIDIOS Y TRANSPORTE: SU COMPONENTE TEORICO.

#### 1.1 PRECIO Y MERCADO.

La ficción gnoseológica de la libre competencia usada por la teoría neoclásica se ha demostrado ineficiente, no solo para conocer una realidad demasiado compleja que se niega a entrar en la simpleza lógica de este sistema, sino también como modelo teórico porque sus propios supuestos contradicen su lógica de funcionamiento; para ejemplificar, se ve que dotar al mercado del papel de única fuerza de regulación de un sistema económico entra en plena contradicción con los principios de libertad individual pregonados por este esquema, ya que aún cuando el mercado sea totalmente transparente, solamente una dictadura férrea podría crear el consenso de miles de voluntades individuales, dispares y contrapuestas, en la asignación óptima de los recursos. Esto lleva más hacia un modelo de economía centralmente planificada que a un modelo capitalista.

Debido a esa ineficiencia, se han creado otros esquemas dentro de la teoría económica como son las teorías de la competencia imperfecta, el oligopolio y el monopolio, teorías que, si bien se acercan a un enfoque más realista del funcionamiento económico, sin embargo, no alcanzan personalidad propia<sup>4</sup>, puesto que se toman, estas situaciones, como distorsiones de un supuesto orden perfecto y no como resultados del desarrollo histórico de un tipo de sociedad concreta. Esto, implica que toda su finalidad teórica vaya canalizada a tratar de comprender estos fenómenos para tratar de corregir estas "distorsiones", como el médico estudia una enfermedad; pero no como lo que deben encarnar, es decir, representaciones gnoseológicas del funcionamiento real de la sociedad capitalista actual.

Por otra parte, desde la teoría económica, no se ha avanzado mucho en cuanto a una determinación precisa de los precios de los recursos naturales no renovables y de los bienes libres<sup>5</sup>, por tanto, se considera la necesidad de un análisis específico que tenga en cuenta las características especiales de estos bienes.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ni siquiera en el campo de las teorías de ruptura.

<sup>5</sup> Es decir, más allá del criterio neoclásico de escasez.

<sup>6</sup> No es el objeto de este análisis polemizar sobre la existencia o no de los llamados bienes libres, pero, a modo de opinión muy personal y dadas las características y la profundidad del proceso de apropiación privada presentes en la sociedad actual, se duda de la probabilidad de su existencia.

En el caso mucho más específico de la determinación de precios de los derivados del petróleo que es el objetivo de este estudio, se tiene que considerar elementos como la política estatal, el mercado en su realidad concreta, factores de distribución del ingreso y de política fiscal, además de elementos ecológicos, sociales y políticos.

Es en esta perspectiva que la política de precios internos de los combustibles, además de jugar un rol central en la planificación energética, desempeña una función importantísima dentro del sistema económico general.

Dentro de la política de planificación energética, la determinación de los precios de los petroderivados es crucial para proyectar el desenvolvimiento a futuro del sector energético y de la economía en general. Esto permite encauzar, de mejor forma, los recursos necesarios para asegurar su provisión adecuada y ajustada a los objetivos macroeconómicos de cada nación<sup>7</sup>

Un problema fundamental en este tipo de política es el fijar un precio para los derivados que no ponga en riesgo las existencias de petróleo o que debilite el frágil equilibrio ecológico, ya sea a través una sobreexplotación de los pozos o por un excesivo desperdicio. Además, los policy makers deben considerar los costos de producción al examinar la determinación de los precios, pues, estos constituyen parte fundamental de una política de administración de la producción, seria, social y económicamente eficiente, ya que si los precios no cubren estos costos, los productores se descapitalizarían y quebrarían. En el caso del Ecuador, este desfase crearía, al ser el Estado el único productor, problemas de orden fiscal.

Desde el punto de vista de la política fiscal, es, por tanto, un dilema bastante complejo el que encaran los hacedores de política económica al fijar los precios de bienes tan estratégicos como los petroenergéticos.

Por una parte, es una considerable fuente de ingresos fiscales, esto implica que para el Estado, en esta época de crisis, cuando escasean los recursos, la maximización de sus ingresos necesariamente pasa por la fijación de los precios internos en un nivel que, sea lo más alto posible, pero tomando en cuenta que no se causen serias distorsiones en la estructura de precios relativos a nivel de toda la economía. Además, se debe considerar los costos sociales y las consecuencias políticas que se debe enfrentar.

---

<sup>7</sup> Aosta, Alberto; Los precios de la energía: instrumento de política y planificación energética; Energética 24; OLADE; Quito 1982. pags.5-7.

La opción de mantenerlos congelados, permitiendo que sean deteriorados por la inflación, ha demostrado su total ineficiencia en términos de buscar una mayor equidad en la distribución del ingreso o en coadyuvar en la creación de un estado de desarrollo autónomo a través de impulsar a la industria "nacional", generando tremendas deformaciones en el aparato productivo y conductas de consumo final totalmente irracionales.

Sin embargo, la política de fijar los precios internos tratando de ajustarlos a los precios vigentes en el mercado internacional como se ha estilado desde 1982,<sup>8</sup> si bien ha coadyuvado, en parte, a la restricción de la demanda interna, a través de provocar un descenso en los niveles de desperdicio,<sup>9</sup> ha causado, dadas la características especulativas y de monopolización de nuestra economía, graves desajustes en los precios relativos, induciendo a una mayor dinámica inflacionaria que conduce a una creciente pauperización de amplios sectores populares.<sup>10</sup>

Los precios son en cualquier tipo de bienes una señal del mercado para una conducta racionalizadora para los agentes, pero también son, ya que el mercado es donde se expresa subrepticamente el conflicto social, producto de expectativas y presiones políticas de los diferentes sectores sociales, mucho más si se trata de bienes tan estratégicos como los petrocombustibles. Así, los consumidores expectarán precios de los derivados bajos y estables. En el caso de los sectores populares, si estos se incrementan, subirá la masa de valor requerido para la adquisición del conjunto de bienes y servicios necesarios para la reproducción de su fuerza de trabajo; si el ingreso de estos consumidores no aumenta por lo menos en igual proporción que los precios de los derivados, dicho incremento se reflejará en un descenso del nivel de vida de estos sectores. En el caso de las empresas, su objetivo de minimización de costos se verá afectado por cualquier alza de los combustibles, dependiendo

---

\* El alza de precios de febrero de 1981, estuvo dirigida a eliminar el desfase entre costos de producción y precios de venta, pero lejos de esta intencionalidad, impuesta por el FMI como una de las condiciones para la concesión de los créditos Stand by.

\* Esto se relativiza por el impacto negativo que tiene la crisis sobre el consumo en general. Por otra parte, la eficiencia relativa de esta política se demuestra por las declaraciones del Ministro de Energía y Minas del gobierno del Arq. Sixto Durán, Andrés Barreiro, cuando señala, luego de una década de aplicación de dicha política, que "el Ecuador con 9 millones 600 mil habitantes consume 110 mil barriles diarios (de derivados) y Chile, con un millón y medio menos de habitantes y un buen ingreso per cápita, consume 100 mil barriles" (Ver "Operativo para evitar fuga de combustibles"; diario "El Hoy"; pág. 1 A del 11 de Septiembre de 1992; Quito.). Por supuesto que dicho exceso no puede ser imputado en su totalidad al contrabando, como trata de hacerlo el Ministro.

<sup>10</sup> Este impulso a la inflación por incrementos en los precios internos de los combustibles, se reconoció por los propios voceros del régimen de Durán Ballén cuando se anunciaron las medidas del 4 de Septiembre de 1992.

de su poder de mercado, el ser capaces o no, de trasladar estos aumentos a los precios de sus productos.

Para los productores y comercializadores de los derivados, sean estas empresas privadas, estatales o mixtas se requiere de precios que estimulen su producción o actividad comercial, sirviendo de parámetros que les posibilite maximizar sus utilidades.

## 1.2 SUBSIDIOS.

El concepto mas amplio y general de subsidio es de que se trata de estímulos financieros o de otra clase otorgados por el Estado para que las empresas o individuos puedan realizar su papel de productores o consumidores de bienes y servicios, que otra forma les fuera imposible cumplir.

El análisis del problema del subsidio a los precios de los combustibles se desarrolla en el parágrafo 1.4. En este punto se revisará teóricamente la cuestión del subsidio a la transportación urbana de pasajeros.

El subsidio al transporte urbano de pasajeros está basado en el papel del Estado de proveer el bienestar general y de coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida de todos sus ciudadanos, haciendo posible que la prestación de los servicios públicos esenciales, cubra a toda la población de un país.

Su busca, entonces, lograr que los sectores de bajos ingresos, puedan alcanzar este servicio públicos sin que se afecte la rentabilidad y eficiencia del sector transporte<sup>11</sup>

Ahora bien, hablando críticamente, esta es una de las formas de mantener la hegemonía, pues, si no se permite acceder a las clases dominadas a ciertos servicios masivos, se aviva el conflicto social y se pierde el consenso.

Por otra parte, también implica que el Estado asuma parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, con lo cual se amplia la plusvalía apropiada por los capitalistas; por tanto, el subsidio no implica solamente un factor de generación de consenso sino también un elemento impulsor de la reproducción ampliada del capital.<sup>12</sup>

Según el estudio de la Olade antes citado sobre el subsidio en Colombia, existen dos formas de canalizar estos recursos:

---

<sup>11</sup> Subsidio en el transporte urbano: La experiencia colombiana; OLADE; Quito s/f Pág 1

<sup>12</sup> Ver la discusión sobre los fundamentos económicos de la hegemonía en: Gramsci, Antonio; "Buaderni dal Carcere"; Editorial: Grazianni; Roma 1969

a) Una primera que consiste en pagar como subsidio una suma mensual a los transportistas para compensar las pérdidas por bajas tarifas.

b) Otra modalidad de operativizar el subsidio es la utilización de boleterías entregadas a los usuarios cuyo valor por boleto correspondería al subsidio. Esto facilitaría su pago y control por parte del Estado.

Es importante señalar que cualquiera que sea la forma de canalizar el subsidio, éste debe cubrir parte de los costos de la amortización del vehículo y en ningún caso atender los costos variables.<sup>13</sup>

Así mismo, en cualquiera de las dos modalidades de subsidio, es indispensable, que éste sea canalizado de la mejor manera hacia los sectores sociales de bajos ingresos con un fuerte control administrativo por parte del Estado para evitar el desvío de estos fondos. Si no existe un eficiente control, hay la posibilidad de que, sobre todo en la primera opción de subsidio, impere la corrupción y estos recursos se conviertan en una fuente de enriquecimiento ilícito.<sup>14</sup>

Obviamente, el financiamiento del subsidio, debe provenir del presupuesto general del Estado y deberían tener su origen en los ingresos ordinarios o en fuentes especiales, que tengan que ver directamente con el sector transporte, como serían los ingresos procedentes de la venta de los derivados del petróleo.

El momento oportuno y el tiempo de duración de operatividad del subsidio tendrá que ser determinado por un serio y concienzudo análisis de la realidad económica, jurídica e institucional del sector de transporte urbano de pasajeros para comprobar si es conveniente o no y si es que encaja en las metas y objetivos de la política económica del Estado y del funcionamiento económico y social del país. Dicho estudio deberá evaluar diferentes parámetros, "Estos es: la situación y perspectivas del sector transporte, la posibilidad jurídica de la adopción del subsidio y el esquema institucional que garantice la administración y control del subsidio, de tal manera que permita un desarrollo del sector en forma racional y eficiente".<sup>15</sup>

Organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial critican seriamente este tipo de subsidios por su falta de

---

<sup>13</sup> Cómo aplicar este principio en el Ecuador, cuando los transportistas históricamente no han dedicado un sueldo a la formación de un fondo de reposición de sus vehículos? Ver por ejemplo: Análisis del transporte público, Actualización; INE, Dirección de planificación; Quito, agosto 1991; pág. 7 ó Comportamiento de ingresos u egresos en bases urbanas de la ciudad de Quito; INE; Dirección de Planificación energética; Quito, Junio 1990; Cuadro 09 "RESUMEN ANUAL DE COSTES/BUSES-QUITO"

<sup>14</sup> Como en efecto sucedió en el país.

<sup>15</sup> Subsidio en el transporte urbano: la experiencia colombiana; OLAD; Quito s/f; Pág. 4

transparencia ya que al generar tarifas menores a los costos de producción del servicio, se está canalizando recursos no únicamente a la población de bajos ingresos, sino también a sectores no necesitados de este apoyo, causando una baja en la tasa de rentabilidad de las empresas transportistas y agravando el déficit fiscal. De esta forma, se distorsionan los objetivos de esta política, así como el destino del subsidio.<sup>16</sup>

### 1.3 TARIFAS Y TRANSPORTE URBANO.

La transportación es, en la sociedad contemporánea, uno de los más importantes indicadores de desarrollo socioeconómico. Esto significa que, mientras más eficiente y rápido sea su sistema de transporte, más vigorosa será la actividad económica y social de un país.

Es factible explicar este hecho desde los diferentes enfoques teóricos de la economía; así, desde el punto de vista de la escuela neoclásica, una mayor eficiencia en el sistema de transporte, conlleva a una más rápida circulación en los flujos reales y monetarios lo que provoca una mayor eficiencia en la producción y el comercio, generando incrementos en el nivel de actividad y de bienestar social.<sup>17</sup>

Desde el marxismo, se llega a resultados cuantitativamente parecidos pero cualitativamente diferentes cuando se señala que una mayor eficiencia del transporte puede elevar el nivel de actividad, ya sea a partir de reducir el tiempo improductivo y los costos requeridos por la fuerza de trabajo para trasladarse desde su vivienda al lugar de trabajo, lo que incide en el tiempo de trabajo que puede ofrecer el obrero a la empresa, así como en el costo de reproducción de esa fuerza de trabajo y elevando la masa de plusvalía<sup>18</sup> o ya sea por incrementos en la velocidad de traslado de los insumos y/o productos hacia los lugares de producción y/o comercialización, facilitando la realización de las mercancías, aumentando con esto la rotación del capital e

---

<sup>16</sup> Al respecto se señala que "Con argumentos bien intencionados se sostiene que los subsidios acrecientan los transportes disponibles para la población urbana y especialmente para los pobres, pero eso no es así necesariamente. Aunque parezca extraño, a menudo los subsidios imponen sus propias limitaciones. La necesidad de tener acceso a los nuevos sectores urbanos mediante autobuses y calles pavimentadas aumenta con rapidez mucho mayor los ingresos presupuestarios, y los subsidios no pueden aumentarse indefinidamente. Hay siempre un límite. Así el conjunto de servicios subvencionados llega a ser menor que la cantidad de servicios por los cuales el público está dispuesto a pagar." Ver: Transportes Urbanos, Estudio de políticas del Banco Mundial; Banco Mundial; Washington D.C. 1986. Los transportes urbanos y la eficiencia de las ciudades. pág. 2.

<sup>17</sup> Ver Mantilla, Jorge, Las Empresas públicas. Los ferrocarriles ecuatorianos; ILDIS; Quito 1992 en págs 3-5.

<sup>18</sup> Revisar la discusión sobre el valor de la fuerza de trabajo en: Marx, Karl; El Capital; Fondo de Cultura Económica; México 1977. Tomo 1 págs 448-461.

incrementando la masa de plusvalor extraído en un lapso de tiempo determinado.<sup>19</sup> Como se puede ver cuantitativamente este proceso suele producir crecimiento económico, pero dependerá de la forma de distribución del excedente, generar o no bienestar social.

Cabe aclarar que, pese a todo lo dicho antes, un sistema de transporte eficiente es solamente uno de los factores necesarios para el desarrollo de un país, por tanto:

'Cuando en una nación los factores que conducen al crecimiento son deficientes, por mucho transporte que se implante no se creará el dinamismo económico tan ardientemente deseado.'<sup>20</sup>

Ahora bien, se ha hablado de sistema de transporte eficiente, pero qué es un sistema de transporte y cuáles son las características que lo vuelven eficiente?

Sistema de transporte es un conjunto de vehículos, infraestructuras físicas, tecnologías y personal que permite el traslado de bienes y personas de un lugar a otro por aire, mar y tierra.<sup>21</sup>

Dentro de los vehículos se encuentran aviones, barcos, trenes, autobuses, tranvías, etc., es decir, los medios de transporte.

La infraestructura física está concebida como el conjunto de aerodromos, puertos, carreteras, vías férreas, estaciones, etc., necesarias para el desenvolvimiento del transporte.

El conjunto de medios técnicos como radares, equipos de comunicación y demás objetos usados para manejar y hacer mas seguro el transporte, se denomina tecnologías.

El personal se compone de los conductores, administradores, mecánicos, operadores de tránsito y demás técnicos y empleados del transporte.

Entre las características de eficiencia se puede mencionar una coordinación adecuada entre los diversos modos de transporte; la prestación de un servicio oportuno, confortable y seguro; estar íntimamente integrado a los diferentes sectores productivos de la economía y a los flujos poblacionales de los distintos sectores sociales en todo el territorio de un país;

---

<sup>19</sup> Revisar la discusión sobre la velocidad de rotación del capital en : Marx, Karl; El Capital; Fondo de Cultura Económica; México 1977. Tomo II págs 163-198.

<sup>20</sup> Keymann, Hans; La inversión en el transporte y el desarrollo económico; Editorial Troquel; Buenos Aires 1974. pág. 49.

<sup>21</sup> Este concepto y su desarrollo se dedujo de la tarea investigativa, ya que no se encontró una definición en la bibliografía consultada.



infraestructura física en excelentes condiciones y dotada de un sistema de mantenimiento apropiado; una tecnología acorde a los últimos adelantos científicos en el ramo; un personal altamente capacitado, tanto en el campo técnico, como en el área de las relaciones humanas; una política de administración que permita determinar tarifas que posibiliten concordar la satisfacción de todos los tramos y segmentos de la demanda con los objetivos y metas de rentabilidad de las empresas transportadoras; una política de planificación que haga posible el reemplazo oportuno de las unidades, la organización de rutas y recorridos óptimos y la previsión de cambios en el sistema.

Es, a partir de este marco general que se va a estudiar los componentes teóricos del transporte urbano de pasajeros. Siguiendo igual camino, se define a un sistema de transporte urbano de pasajeros como el conjunto de medios (autobuses, subways, tranvías, sistemas de trenes elevados, transportación fluvial, etc.) utilizados para el traslado masivo de personas de un espacio a otro dentro de una ciudad y/o su área de influencia cercana; las calles y avenidas de una ciudad; su sistema de señalización y control de tránsito; las autoridades seccionales que reglamentan el transporte y el tránsito; las empresas transportadoras y su personal<sup>22</sup>.

Dado que en el país el medio de transportación masiva mas utilizado son los autobuses, salvo el caso de Guayaquil donde existe transporte fluvial, desde este punto, este estudio se referirá únicamente a la problemática de este sector transportista.

Según el Banco Mundial<sup>23</sup>, la crisis del transporte urbano en las ciudades del tercer mundo es una crisis de demanda, ya que se produce debido al explosivo crecimiento poblacional de las ciudades que han visto duplicarse su población en los últimos veinte años. Tal ampliación junto con ingresos personales mayores, una mayor actividad comercial e industrial y la ausencia de cargos apropiados para el transporte han hecho que la demanda de transportes urbanos se eleve aún más rápidamente que el tamaño de la población urbana. Como consecuencia, el rendimiento de la mayoría de los sistemas de transporte ha llegado a ser deplorablemente inferior a la demanda<sup>24</sup>.

Esta situación que aumenta la presión vehicular sobre las vías públicas, haciendo cada vez mas lento el traslado de bienes y personas y que los costos del transporte asciendan constantemente, provoca importantes caídas en la tasa de

---

<sup>22</sup> Esta conceptualización del transporte urbano de pasajeros también se dedujo de la labor investigativa.

<sup>23</sup> Transportes Urbanos, Estudio de políticas del Banco Mundial; Banco Mundial; Washintong D.C. 1986. Ver Los transportes urbanos y la eficiencia de las ciudades. págs. 1-9.

<sup>24</sup> Transportes Urbanos, Estudio de políticas del Banco Mundial; Banco Mundial; Washintong D.C. 1986. pág. 1.

productividad y eficiencia de las ciudades y un desperdicio de recursos de los presupuestos municipales.<sup>25</sup>

Si bien es cierto que la ampliación no planificada de la población urbana en estos países ha creado tremendos problemas y que este es un factor causal importante en el problema del transporte urbano, pero la visión del Banco Mundial es unilateral porque no toma en cuenta factores negativos provenientes de la oferta ya sea pública o privada, como el uso de medios de transportación tecnológicamente obsoletos, comportamiento monopolístico de las empresas, tarifas fijadas sin ningún sustento técnico, deplorable organización de los recorridos y rutas, servicio poco confortable e inseguro, etc. Tampoco se evalúan elementos estructurales e institucionales como la falta de capacidad financiera de estos países para realizar proyectos de construcción y/o mantenimiento de su estructura vial, la excesiva dependencia hacia el Estado de los municipios y otras instituciones seccionales, sin hablar de la escasa capacidad adquisitiva de amplios segmentos de la demanda debido a una distribución del ingreso cada vez mas regresiva.

El Banco Mundial, desde una perspectiva neoclásica, utiliza criterios puramente económicos para la evaluación de la eficacia de un sistema de transportación urbana, que si bien son indispensables en la estimación de la rentabilidad de cualquier actividad económica, sin embargo, no estiman aspectos sumamente importantes desde la óptica social. Por tanto, se considera necesario, discutir uno a uno los criterios planteados por este enfoque teórico para posteriormente agregar otros criterios.

Entre los elementos que plantea esta corriente se puede ver los siguientes:

A) Viabilidad económica. Este criterio señala que "los servicios de transporte deben proporcionarse y las infraestructuras deben construirse si los beneficios para la sociedad sobrepasan los mayores costos para esa sociedad"<sup>26</sup>. No se especifica a que tipo de costos se está refiriendo, puesto que, en ocasiones, las necesidades de nuestros países exigen que se prioricen los costos sociales que se ocasionaría, de suprimirse un servicio, a los costos económicos asumidos por la sociedad. Esto no significa que la sociedad asuma todos los costos de cualquier actividad económicamente no rentable. Esta actitud paternalista del Estado que no se compadece con la escasez de recursos financieros existentes en nuestros países únicamente lo llevaría a la quiebra. De lo que se trata es de establecer actividades socialmente prioritarias que, en lo posible, sean económicamente rentables.

---

<sup>25</sup> Transportes Urbanos, Estudio de políticas del Banco Mundial; Banco Mundial; Washington D.C. 1986. Ver Los transportes urbanos y la eficiencia de las ciudades. págs. 1-9.

<sup>26</sup> Transportes Urbanos, Estudio de políticas del Banco Mundial; Banco Mundial; Washington D.C. 1986. pág. 1.

B) *Viabilidad financiera.* Se sostiene que las 'inversiones deben ser rentables, los servicios deben administrarse si el funcionamiento es autosostenido.....'<sup>27</sup> y pueda autorreproducirse. Este criterio es una negación del paternalismo, tanto del Estado cuanto de los organismos internacionales, ya que no es lógico que las empresas y demás organizaciones transportistas, públicas y privadas, puedan subsistir solamente con el concurso de subsidios, implícitos y/o explícitos por tiempo indefinido. Esto no significa negar los beneficios de una sana intervención estatal cuando las necesidades de la población sean acuciantes.

C) *Eficiencia.* Se señala que 'Los costos deben minimizarse al máximo satisfiriendo los incentivos apropiados para una cantidad dada de servicios, de modo análogo deben proporcionarse la cantidad máxima de servicios para un costo determinado'.<sup>28</sup> Es decir, se define la eficiencia a partir de una simple relación Costo/Beneficio, o sea un problema de maximización de beneficios. Todo se reduce a: Tanto pagas, tanto recibes. Qué sucede cuando el control monopólico permite a los transportistas, al fijar altas tarifas que no guardan ninguna relación con sus costos y sin preocuparse de la calidad del servicio, maximizar sus ingresos?

Para la minimización de costos se requiere:

a) *Restringir el desperdicio de combustibles,* lo que significa motores de tecnología actualizada y con un mantenimiento adecuado

b) *Una estricta programación del mantenimiento de los vehículos* lo que se expresa en una reducción de estos gastos.

c) *Aminorar los costos de operación de las unidades a través de una planificación de la utilización de las unidades.*

Se piensa que a estos criterios deben agregarse los siguientes elementos de evaluación de la real eficiencia de un sistema de transportación urbana de pasajeros:

1) *Contar con varios tipos de medios de transporte,* lo que significa diversificación del parque automotor para atender a todos los tramos de la demanda. Obviamente esto lleva tanto a una diversificación de tarifas por segmentos de ingreso y a una planificada reposición de los vehículos.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Transportes Urbanos, Estudio de políticas del Banco Mundial; Banco Mundial; Washintong D.C. 1986. pág. 1.

<sup>28</sup> Transportes Urbanos, Estudio de políticas del Banco Mundial; Banco Mundial; Washintong D.C. 1986. pág. 2.

<sup>29</sup> Dependiendo de las situaciones concretas de las ciudades, se debe pensar en otros medios como tranvías, subways etc. para diversificar aún mas la oferta.

2) Seguridad del servicio, es decir, respetar normas de seguridad como:

a) La capacidad de aceleración del vehículo no debe ser superior al 10% de la gravedad.

b) El medio de transporte debe tener dos sistemas de frenos, independientes y con funcionamiento bajo principios técnicos diferentes.

c) El peso del vehículo no debe incidir en la capacidad de maniobra del conductor.

3) La comodidad del servicio, entendida como el 'respeto a normas perfectamente definidas que impiden que la utilización de un transporte por un tiempo determinado reste las capacidades físicas y psicológicas del usuario.'\* Entre las más importantes de estas reglas están:

A) El vehículo no debe tener una vibración de 4 Hz.

B) Los pasajeros no deben sufrir ninguna vibración superior a 30 cm.

C) La posibilidad de renovación de aire de la unidad debe superar los 15 m<sup>3</sup> por hora por cada pasajero.

4) Un sistema vial en excelentes condiciones.

5) Un sistema de control y señalización de tránsito seguro y eficaz.

6) Que las instituciones que brindan este servicio, públicas y privadas, estén óptimamente organizadas.

7) Una integración a los flujos de trabajo de los usuarios dentro de la ciudad y su área de influencia.

8) Una estrecha coordinación entre las distintas instituciones, públicas y privadas, prestadoras de este servicio.

9) La contaminación del ambiente debe ser mínima. Esto implica la instalación de filtros y demás accesorios anticontaminantes en los vehículos y una estricta legislación que permita un control adecuado sobre las empresas transportistas.

Son estos elementos lo que darán una estimación más real sobre la capacidad y eficiencia socioeconómica de un sistema de transporte urbano de personas.

\* Kantilla, Jorge; El transporte Colectivo en la Ciudad de Quito; ILDIS; Quito 1992. Pág.32.

#### 1.4. POSICIONES TEÓRICAS RESPECTO AL SUBSIDIO A LOS COMBUSTIBLES EN EL ECUADOR.

En este parágrafo se realizará un análisis de las diferentes posiciones subsidialistas y antisubsidialistas en el contexto de los precios de los combustibles.

Dentro de las posiciones subsidialistas se ubican sectores que defienden los precios subsidiados por razones de carácter social y otros que lo hacen como incentivo a la inversión. Se ha ubicado también dentro de este rango, a un criterio un tanto extremo que señala la inexistencia de subsidio en los precios de los combustibles. Estas posiciones tienen raíces teóricas que van desde el keynesianismo hasta el marxismo, pasando obviamente por la escuela cepalina.

Mientras que, en la esquina opuesta, los matices que se ha encontrado en la opción antisubsidialista son la teoría de los precios reales y la teoría del costo de oportunidad, sus raíces se sitúan en la escuela neoclásica.

Por último, se presenta una posición un tanto ecléctica como es la que propicia un subsidio promedio cero.

##### 1.4.1 Posiciones subsidialistas<sup>31</sup>

Los países ricos en una materia prima estratégica como el petróleo y, mas aún, cuando su aparato productivo estaba en un proceso de industrialización incipiente en el momento que empieza a explotarse dicho producto, el caso del Ecuador, generalmente sufren la paradoja holandesa, es decir, la tendencia a una especialización productiva interna desigual donde se prioriza el sector que permite una jugosa renta diferencial a través de las condiciones especiales en que esos países se insertan al mercado internacional. Dicha especialización, provoca lo que se denomina, en la teoría estructuralista, heterogeneidad estructural, lo que no es más que una de las expresiones de lo que Lenin categorizó como desarrollo desigual y combinado del capitalismo<sup>32</sup> y que genera serios frenos al desarrollo en estos países.

Entre uno de los obstáculos al desarrollo que presenta este tipo de especialización productiva, está el hecho que, debido a la enorme renta diferencial que existe en el sector productor de

---

<sup>31</sup> Schuldt, Jürgen; Lineamientos para la transición hacia una economía no-petrolera en el Ecuador (o sobre por qué no hay mal que por bien no venga); Trabajo presentado a la Conferencia Nacional sobre "Política Económica y Transición a una Economía No-Petrolera en Ecuador", organizado por INCAE; Quito, marzo 18-26, 1992.

<sup>32</sup> Ver por ejemplo Lenin, V.I; "La consigna de los Estados Unidos de Europa" en Obras Escogidas Tomo V, página 331; Editorial Progreso; Moscú 1976.

la materia prima para el exterior, la inversión se enfoca únicamente hacia éste, descuidando actividades como la industrial o la producción de alimentos para el mercado interno, por tanto, y dada la inmensa cantidad de recursos disponibles, empieza a aumentar la propensión a importar. En el largo plazo, este fenómeno, implica serios problemas de balanza de pagos y de endeudamiento externo, pues, un desplome de los precios o el agotamiento del recurso estratégico, dejará al país con una terrible dependencia externa y sin un aparato productivo lo suficientemente diversificado y fuerte como para reponerse de tal factor de crisis.

Cuando el precio del bien exportable se encuentra en ascenso, el tipo de cambio real disminuye, y más aún, cuando la acumulación de reservas monetarias, permite mantener fijo el tipo de cambio por muchos años. Se produce, entonces, una sobrevaluación de la moneda nacional que imprime mayor impulso a la preferencia por los bienes importados, obstaculizando los procesos de sustitución de importaciones, ya que, por un lado, los empresarios industriales se conducen hacia las materias primas, maquinarias y equipos extranjeros, y además, le es muy difícil competir eficientemente con los bienes importados, a no ser que se implementen altas barreras arancelarias.

La facilidad y permanencia de la renta diferencial producida por las materias primas, debilitan, según la teoría de la "enfermedad holandesa", el espíritu de innovación de los capitalistas, porque, al no tener que realizar cambios tecnológicos para mantener y/o aumentar sus ganancias sobre la tasa de ganancia media como se estila en la "competencia", no reinvierten parte de sus utilidades en la investigación científico-técnicas ni se crean nuevas empresas que incrementen el nivel de competencia y el empleo, con lo que el país se rezaga en el desarrollo tecnológico, y se refuerzan las tendencias a la monopolización y a la distribución regresiva del ingreso. Tendencias que, por otra parte, son expresión de una estructura de la propiedad que se concentra en pocas manos que genera una estructura social piramidal e impide la creación de amplios mercados internos, una de las condiciones imprescindible para alcanzar el desarrollo económico y social.

Es, en esta lógica, que se enmarca la acción correctiva que trataron de implementar los intelectuales nacionalistas y reformistas de algunas fracciones de la burguesía ecuatoriana e, incluso algunos intelectuales orgánicos del proletariado, en los años '70.

Así, frente a la amenaza de la oligarquía de festinar, como ya lo había hecho con los recursos del cacao, del café y del banano, la correntada de divisas de las exportaciones petroleras y de que el país, sufra la "fiebre holandesa" en su temperatura

más intensa, se implementa el programa reformista con ribetes de nacionalismo.

Este proyecto pretendió corregir algunas distorsiones creadas por esta especialización productiva desigual, precisamente a través de orientar los recursos del petróleo hacia una homogeneización del aparato productivo, y, muy especialmente, a partir del desarrollo y modernización de la industria. Con este fin, se genera toda una serie de mecanismos protectores como crédito con tasas de interés diferencial, altas barreras arancelarias y para-arancelarias, tipos de cambio fijos, incentivos fiscales y subsidios de todo tipo, entre los cuales, se encontraba el "subsidio" a los combustibles.

El proyecto reformista también intentó, débilmente, una redistribución del ingreso para ampliar el mercado interno y, es aquí donde juega un importante papel la política de precios fijos de los derivados de petróleo.

Como ya se ha analizado en múltiples ensayos, este proyecto, no tuvo el carácter de panacea que esperaban sus impulsores e incluso, inconscientemente, agudizó ciertos síntomas de la "fiebre holandesa", pues, al brindar tan exagerada protección a la industria, hizo de ésta un sector ineficiente, excesivamente dependiente del exterior y con una alta tasa de monopolización. Pero, y sin querer justificar dicho proyecto, se piensa que, sin su implementación, el pueblo del Ecuador hubiera sufrido los embates de la fiebre con mucha mayor vehemencia,

De otra parte, entender el diagnóstico y la lógica de esta propuesta es básico para comprender las concepciones teóricas que guiaron las prácticas subsidialistas en el Ecuador de los años '70.

#### 1.2.1.1 Subsidios por razones sociales

Se sustenta en teorías que pretenden darle un nuevo rostro al capitalismo, como el estructuralismo cepalino, o intentan la transformación social a través de un proceso continuo y sin sobresaltos revolucionarios, como ciertas corrientes marxistas y nacionalistas progresistas.

##### La concepción.

Bajo ciertos matices, plantean que, para alcanzar el desarrollo capitalista o el socialismo, según sea su objetivo formal, es menester mejorar la situación de vida de las grandes masas populares a través de transferencias de excedentes desde el Estado ya sea por medio de los precios de los bienes salarios o, como en el caso del Ecuador, manteniendo fijos los precios de los combustibles para, de esta forma, abaratar el consumo final de energía de los hogares, mantener bajos los costos de transporte

de bienes salarios y de la transportación masiva de pasajeros. Con esta receta, se debía lograr una redistribución del ingreso y la riqueza y el cambio de las estructuras políticas y sociales.

Esta concepción toma a los bienes energéticos como productos de consumo esencial de todos los integrantes de una nación y, busca corregir la injusta situación que supone que aquellos que menos tienen, gastan más en la adquisición de estos bienes. Generalmente, para cumplir este objetivo se incluye subsidios en el precio de los energéticos de alto nivel de consumo popular; estos subsidios asumen la forma de precios por debajo de los costos de producción, que son absorbidos por el Estado, a través del presupuesto o de las empresas estatales.

Desde el punto de vista macroeconómico, esta posición se basa en la teoría de la demanda efectiva; es decir, que, a partir de una inyección de recursos, desde el Estado hacia los sectores más deprimidos de la sociedad, se logrará aumentar el poder adquisitivo de estos sectores, ampliando el mercado, lo que provoca un incremento en las ventas de las empresas, incentivando la inversión productiva y ésto lleva, en el corto o mediano plazo, a un crecimiento del producto y del nivel de actividad económica. Esto es, el incremento del gasto público, vía subsidios al consumo final de energía, produce un efecto de "crowding in" sobre el aparato productivo del sector privado.

### **Crítica.**

Desde una opción crítica, se ve con claridad que la adopción del subsidio energético implica un mecanismo de presión para mantener bajos los salarios, por medio de la absorción de una parte del costo de la reproducción y transportación de la fuerza de trabajo, por el Estado; costo que de otra manera tendría que ser asumido por las empresas, ampliando, de esta forma, la masa de ganancia. Nuevamente funciona el "crowding in".

Esta posición posee una gran dosis de ingenuidad, pues, supone una flexibilidad de las estructuras de propiedad y de la riqueza y, un comportamiento social de los empresarios que están muy lejanos a la realidad latinoamericana; en efecto, en vez de servir para beneficiar a los sectores mas pobres de nuestra sociedad, los subsidios al consumo final de los combustibles, generó mayores ganancias a los empresarios ya sea por el abaratamiento del valor de la fuerza de trabajo o por el bajo costo del transporte de los insumos y productos dentro del país. No obstante, ni se reinvertió productivamente estas sobreganancias (Se orientaron hacia actividades especulativas en el extranjero o se las dilapidó en lujos superfluos), ni el descenso de estos costos fue un elemento de presión hacia abajo en el nivel general de precios.



Por el contrario, los bajos precios de los combustibles, generaron un perfil de consumo final totalmente irracional y dispendioso; donde las clases altas, medias e incluso los sectores de bajos recursos, no sentían ningún empacho en desperdiciar y dilapidar estos bienes. Por otro lado, creó serias distorsiones dentro de un sector vital para cualquier economía: transporte.

#### 4.4.1.2 Subsidios como impulso y protección a la industria

De raíces inequívocamente keynesianas y muy utilizado por el estructuralismo cepalino, este matiz de la posición subsidialista se inspira, al igual que el anterior, en el principio básico de la demanda efectiva, pero, en este caso, se trata de la demanda para inversión.

##### La concepción.

Así, los precios fijos de los combustibles durante la década de los '70, constituye uno más de los incentivos a la inversión en el sector industrial, pues, para el estructuralismo, la forma más adecuada de vencer la especialización productiva desigual e ir hacia el desarrollo nacional autónomo, era la promoción y estructuración de un sector industrial poderoso, eficiente y tecnológicamente independiente.

Como los diagnósticos de la época señalaban la debilidad extrema del sector manufacturero ecuatoriano, se optó por una fuerte protección que, entre otros mecanismos, incluía el abaratamiento de los costos de los insumos de origen nacional. Entonces, los precios rígidos de los petrocombustibles, actúan como un subsidio al consumo intermedio de energía de la industria que incentiva la demanda de inversión sectorial porque, al descender los costos de un importante insumo como la energía, se amplía el margen entre los costos de producción y los precios industriales, generándose un mayor volumen de utilidades, incrementando la tasa de rentabilidad en la industria y, por este fenómeno, atrayendo capitales de otras ramas de actividad, produciendo, ceteris paribus, un "crowding out" para la inversión en otras ramas, pero que, debido a los encadenamientos que generaría la industria, se convertiría, en un corto plazo, en un "crowding in" que provocaría un crecimiento homogéneo del aparato productivo, llevando a la economía por el sendero del desarrollo.

##### Crítica.

Este proceso, teóricamente bien estructurado y simple, en la realidad se convirtió en una importante fuente de elementos desencadenantes de la crisis que vive actualmente el país, pues, en primer lugar, la distorsión que el subsidio causa en los precios relativos intersectoriales agudiza el conflicto por la distribución del excedente, acelerando el proceso inflacionario,;

esto se acentúa por el carácter monopolístico de la industria que le permite manejar precios e incluso, trasladar el costo inflacionario hacia otros sectores por medio de éstos.

En segundo lugar, la actitud rentista de los empresarios industriales descrita anteriormente, convirtió al subsidio al consumo intermedio de energía, que se diseñó como instrumento de incentivo de la demanda de inversión, en una nueva fuente de renta diferencial frente a otros sectores productivos, eliminando su carácter multiplicador de la demanda efectiva y desacelerando el crecimiento económico.

En tercer lugar, y muy ligado al fenómeno anterior ya que durante mucho tiempo no se invirtió en controles energéticos o actualización tecnológica de maquinaria y equipo, el bajo costo de la petroenergía generó sustituciones ineficientes entre las diferentes fuentes de energía e incrementos innecesarios y antitécnicos en la intensidad energética del producto industrial debidos, principalmente, a despilfarros y desperdicios durante los procesos transformativos que se originaron en descuidos en el manejo de los derivados o en la obsolescencia de maquinaria y equipo en cuanto a su consumo de energía. Esto generó presiones inflacionarias vía costos que se trasladan total o parcialmente, dependiendo de la capacidad de control de mercado de la empresa, a los precios. Si a esto se suma el problema ya muy trillado de las escalas de producción, que al ser demasiado grandes para los mercados nacionales, generan capacidades productivas ociosas e incrementando los costos unitarios de energía por producto, se obtiene un significativo factor de crisis.

Por último, el subsidio al consumo intermedio de los bienes energéticos coadyuvó a agravar el carácter extremadamente dependiente de la industria porque permitió a las empresas orientar mayores recursos hacia los insumos importados, dificultando aún más el proceso sustitutivo de importaciones y colaborando a eliminar el papel de locomotora que preveía la teoría para el sector industrial, pues, al no generar todos los encadenamientos proyectados, indujo una nueva heterogeneidad en el aparato productivo, impidiendo o desacelerando el crecimiento de los otros sectores, dirigiendo al sistema económico, en vez de hacia un crecimiento homogéneo y autónomo, hacia problemas de balanza de pagos y endeudamiento, factores que agudizaron el cuadro crítico de la economía ecuatoriana.

#### **2.4.2 Inexistencia de subsidios**

— Esta fue una posición sostenida por varias corrientes marxistas y la mayoría de las organizaciones sindicales y populares del país, hasta antes del derrumbe del llamado "socialismo real" en Europa Oriental y la fenecida Unión

Soviética. En la actualidad quedan muy pocos partidarios de esta visión, aún entre la ortodoxia marxista.

### La concepción.

Se basa en una perspectiva que mezcla fundamentos marxistas sobre el origen y la distribución de la riqueza con concepciones nacionalistas sobre el destino de los recursos naturales.

Sostiene que si es el pueblo ecuatoriano el único propietario del suelo y subsuelo patrios y con cuyo sudor se arranca de la tierra (ecuatoriana) el petróleo, debe ser el pueblo quien disfrute de esta riqueza natural, por tanto, los precios de los derivados no deben estar en función de una rentabilidad económica sino que deben servir como elementos de redistribución de la riqueza e incrementar nivel de vida de las grandes mayorías populares a partir de proteger su poder adquisitivo.

De ahí, que se reniegue de cualquier comparación con los precios internacionales de los derivados o del crudo como escala de medida para la fijación de los precios internos.

Como instrumento redistributivo del ingreso, los precios internos deben estar sujetos a un rígido control estatal, pues, la conformación monopólica de la economía ecuatoriana, si se les deja a merced de los mecanismos de mercado se convertirían en otro de los elementos de extracción del excedente en manos de un pequeño grupo de explotadores.

Esta posición, a través de FETRACEPE, la organización sindical que agrupaba a los trabajadores de CEPE (hoy PETROECUADOR) cuestionó la estructura de costos utilizada por esta empresa estatal para fijar los precios internos de los combustibles, pues, señalaba que al incluir impuestos y utilidades, contradecía los principios básicos de la práctica estatal. Se sostenía, era una contradicción que el Estado se cobre impuestos a sí mismo y, aún más, que tenga un margen de utilidad en productos de consumo básico del pueblo. Además, se indicaba la necesidad de incluir las exportaciones de derivados en la estructura de costos como elemento compensatorio de las importaciones de los petroenergéticos.

Como se podía esperar, con esta nueva estructura, los costos de producción de estos bienes resultaba mucho menor que la evaluada por CEPE, deduciéndose, de esta forma, la inexistencia del subsidio y, por ende, lo innecesario, antitécnico y antipopular de las alzas en los precios de los petrocombustibles. Dichas medidas se consideraban impuestas por el imperialismo y orientadas a incrementar los fondos destinados al pago de la deuda externa.

## *Crítica.*

*Es cierto que muchas de sus constataciones y cuestionamientos, poseen un gran contenido de verdad, como por ejemplo, en cuanto al destino de los excedentes petroleros o en el asunto de la fijación de los precios por el Estado como mecanismo redistributivo del ingreso; pero, se considera, que se peca de omisión, cuando se evaden ciertos principios económicos y de ciencia política que son básicos para la comprensión de la realidad y la implementación de una táctica política correcta.<sup>33</sup>*

*Se realizará una crítica desde el interior de la lógica de la concepción teórica que sustenta esta posición, para lo cual se empezará con la categoría de Estado, manejada por esta corriente.*

*En esta visión social, el Estado es un aparato de opresión de la clase dominante, aun en los matices más heterodoxos que suponen una "autonomía relativa" del ente estatal. Desde esta óptica, ¿ es posible pensar que un Estado de clase, pueda manejar una política de precios con una orientación de redistribución de la riqueza que perjudique los intereses del bloque hegemónico en el poder? La respuesta obviamente es negativa.*

*Suponiendo, como lo hace el análisis gramsciano, que para mantener la hegemonía, las clases dominantes cedan en algunas de sus posiciones respecto al reparto del excedente, no debe concluirse que esto ocurra sin que la clase dominante no vislumbre con claridad que, a más de los beneficios netamente políticos, obtendrá, en un futuro cercano, una posición aún mas ventajosa en la distribución del excedente.*

*Debió haberse supuesto, desde la corriente analizada, que un Estado de clase, manejará los precios de los combustibles como mecanismo de redistribución, únicamente si esta política implica lograr que la tendencia decreciente de la tasa de ganancia sea detenida y/o revertida a partir de abaratar el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo. Esto solamente puede hacerse cuando existen recursos excesivamente grandes como los que recibió el Estado ecuatoriano en la década de los setenta, que le permita absorber parte del valor de la fuerza de trabajo del sector privado sin disminuir su papel de impulsor de la acumulación capitalista a través de crear infraestructura para acelerar el proceso de producción y circulación de mercancías.*

---

<sup>33</sup> No es el objetivo de este estudio el análisis de las relaciones de poder y de la política. Sin embargo, considero que no es posible deslindar a la economía de estas manifestaciones de la estructura social, más aún si se analiza enfoques como el marxista, donde se encuentran implícitos elementos analíticos que superan el estrecho ámbito del estricto funcionamiento de la economía.

Por lo tanto, cuando estos recursos disminuyen, necesariamente el Estado buscará la forma de obtener recursos para continuar con su función técnico económica sin menoscabar los intereses dominantes. Esto implica dos conclusiones que llevan a la negación relativas a los principios de actuación estatal y a la concepción de la propiedad y distribución de los frutos de la riqueza natural del país planteado por esta posición:

a) El Estado funciona dentro de la lógica capitalista, por tanto, en términos amplios, se moverá como un empresario, esto es buscará la maximización de sus ganancias; para esto recurre a los variados mecanismos que posee para la captación de recursos. En la especificidad de los combustibles, impuestos a la producción (No es relevante si es su propia producción), fijación de un margen de utilidad sobre los costos de refinación y una tasa de imposición sobre el volumen de ventas.

Por tanto, la visión del Estado como un ente de servicio a la comunidad que, en contradicción con sus propios principios teóricos, sostiene esta corriente es completamente falsa y el cuestionamiento a la estructura de costos evaluada por la empresa estatal no posee fundamentos dentro de una lógica capitalista<sup>34</sup>.

b) Si el Estado es de clase, y es el único real propietario de los recursos naturales, entonces, no existe la propiedad popular de la que se habla y lógicamente, en un sistema de propiedad privada, los beneficios económicos que producen no pueden tener la utilidad social que quiere darle esta corriente de pensamiento.

Al parecer, la confusión estuvo en la no diferenciación correcta entre las categorías de propiedad social y propiedad estatal, pues, se supuso que eran la misma cosa. Se puede afirmar, guiándose por el carácter clasista del Estado, que mientras la propiedad estatal es una de las expresiones que adquiere la propiedad de la clase dominante, la "propiedad" social es precisamente su antítesis, pues, es la expresión de la posesión<sup>35</sup> comunitaria, es decir; de lo perteneciente a todo un pueblo sin divisiones de clase.

Es esta diferenciación la que debía guiar, a la concepción estudiada, para establecer una política estatal posible<sup>36</sup> que,

---

<sup>34</sup> Pensando un poco más detenidamente, la propuesta de esta corriente no sería un comportamiento eficiente en ningún sistema, pues llevaría a un desfinanciamiento de la empresa estatal y aumentaría la escasez de recursos del Estado.

<sup>35</sup> Aquí la diferencia entre propiedad y posesión deja de ser semántica y se convierte en teórica. Ver Marx, Karl; los Forner; mineo; Universidad de Cuenca.

<sup>36</sup> Posible dada la correlación de fuerzas existente en esa época

sin perder de vista el carácter capitalista del Estado y de su propiedad, busque una convergencia (no conciliación, ya que no es posible) entre los intereses de la clase en el poder y las inmensas necesidades de los sectores pauperizados de nuestra nación con miras a un estado de desarrollo económico y social que implique una utilización racional y eficiente<sup>37</sup> de los recursos naturales que a su vez provoque un incremento en el bienestar colectivo de la sociedad.

La posición estudiada, generó en las clases y sectores populares un estado de conciencia social proclive al desperdicio y al descuido en el manejo de los derivados, puesto que veló el verdadero costo de estos materiales que implica, además del importante costo económico, un costo que tiene que ver con el carácter vital, estratégico y no renovable de estos productos.

Un estado de conciencia totalmente opuesto al que se quiso generar, esto es, que los sectores populares se convirtiesen en los guardianes de los recursos naturales del país frente a la voracidad de las empresas transnacionales; en búsqueda de la conformación de una ideología de conservación y buen manejo del petróleo y de sus derivados que se combine con un respeto al medio ambiente y a los derechos de los pueblos amazónicos. Pero todo esto se queda en meras proclamas de buena fe, cuando no se tiene una alternativa de política económica realista que genere una fuerza social amplia, dinámica y de carácter popular que, de verdad, eleve el nivel de vida de las masas y lleve al país hacia el desarrollo<sup>38</sup>

### **1.2.3 Posición ecléctica (Subsidio promedio cero)<sup>39</sup>**

Más que una visión teórica, esta posición, es una práctica de política energética muy en boga entre los países de la subregión andina. No obstante, se intentará discutir sus orígenes teóricos.

#### **La concepción.**

Así, cuando se señala que la estructura de precios de los derivados debe servir como mecanismo de regulación de la demanda,

<sup>37</sup> En el sentido social de dichos términos, no en el sentido neoclásico

<sup>38</sup> Queda para otras investigaciones tanto el contenido real de esta política alternativa, como el carácter que asumirá el desarrollo. La praxis histórica dará los resultados sobre la conformación y calidad de esta fuerza social.

<sup>39</sup> Betancourt, Félix; Opciones Estratégicas para el Desarrollo del Ecuador a Largo Plazo: Sector de hidrocarburos; CONADE-672; Quito enero de 1991

desviando el perfil de consumo hacia el uso de los combustibles mas baratos y abundantes, mientras restringe la utilización de aquellos mas escasos, se está utilizando el criterio de escasez para fijar el valor de los bienes muy utilizada por las corrientes neoclásicas.

Pero, cuando se preocupa de la incidencia sobre la distribución del ingreso que tiene la política de precios, se está manejando otros parámetro teóricos que se alejan de la escuela neoclásica, pues, ésta no demuestra ningún interés en el reparto del excedente, tomándolo como un dato exógeno.

Estos parámetros están bastante cercanos a posiciones neokeynesianas que sostienen que el Estado, si bien debe tender a una distribución equitativa del ingreso, no puede perseverar en políticas fiscales irracionales con subsidios indiscriminados que provocan mayores distorsiones de las que se quiso corregir, con el agravante que generan un incremento del déficit público, muy por encima de lo estrictamente necesario para mantener un crecimiento de la inversión productiva dentro de los lineamientos de un modelo de desarrollo.

Se sostiene, entonces, que simultáneamente a los objetivos de racionalización del consumo, la política de precios debe combinarse con propósitos sociales, para lo que se diseñará una estructura de precios relativos, de forma que los precios de ciertos petroenergéticos sean más bajos que el precio promedio, para estimular su consumo o por razones de distribución del ingreso.

Pero, utilizando criterios de minimización de costos, como el precio promedio debe cubrir el costo de reemplazo o el económico, los sectores consumidores de los derivados que con una alta capacidad de adquisición subsidiarán a los consumidores con un bajo poder de compra, con lo que el Estado no es lesionado en sus ingresos. Esto se conoce también con el nombre de subsidios cruzados, donde se tiende a que, a través de hacer que las ganancias obtenidas por el Estado en base al consumo de un estrato poblacional cubra los costos de mantener un diferencial de precios negativo para otros sectores de población, obteniéndose de esta forma un subsidio promedio cero.

### **Crítica**

Este tipo de política de la energía, exige un profundo conocimiento de los problemas sociales y económicos del país, además de estudios muy pormenorizados de la demanda, tanto por estratos de ingreso, como por usos de los derivados, para que su implementación no conduzca a distorsiones de la forma que ya se analizó en el sector de la transportación urbana; o crear efectos perversos en sectores como la industria, al generar sustituciones de energía que permite la subsistencia de empresas ineficientes;

así como la supervivencia de conductas en el consumo de los hogares que impulsan el despilfarro de dichos recursos

Por otra parte, un problema grave de esta posición es que no se asume un criterio uniforme para fijar el precio promedio desde donde se calculan los subsidios y las ganancias que deben financiarlos, pues mientras en unos caso se calcula a partir de un costo de reemplazo, que implica la reposición del valor monetario gastado en la materia prima, los materiales y otros rubros utilizados en la refinación de los combustibles, en otros casos, se lo hace tomando en cuenta el costo económica, lo que significa que además del costo de reemplazo, se absorbe a las utilidades de refinación y distribución y en muchos estudios, también el llamado "costo de oportunidad", con todas las dificultades que implica el tomar este criterio<sup>40</sup>.

Este procedimiento, lleva a sobre o subvaluaciones en los cálculos de los precios relativos necesarios para que el subsidio promedio tienda a cero; esto anula los efectos básicos enunciados por esta política, pues, crea sectores que se benefician en demasía de los subsidios, convirtiendo a estos en soportes de su ineficiencia y en elementos de una distribución regresiva del ingreso, mientras existen otros grupos poblacionales excesivamente castigados por los precios que sirven para financiar dichos subsidios.

Cuando la estructura de precios relativos es tal que las tasas de imposición reales positivas sobre los petroenergéticos, no logran equilibrar a los porcentajes de carga fiscal negativa, obviamente el subsidio promedio es positivo y creciente (debido al efecto inflacionario) y es el Estado el que asume los costos de los subsidios, aumentando el gasto público y el déficit fiscal. En términos de la distribución del ingreso, esto significa que existen sectores excesivamente agraciados con los subsidios (las consecuencias de este fenómeno ya se ha analizado), coexistiendo con estratos que no están pagando precios justos por estos productos de acuerdo a su nivel de ingreso.

Esta situación, que puede asumirse como la existente en el Ecuador antes de las medidas dictadas el 4 de Septiembre de 1992, refuerzan la tendencia regresiva en la distribución del ingreso, puesto que generan un efecto similar a un subsidio indiscriminado, donde los grupos sociales de ingresos altos se

---

<sup>40</sup> Dificultades que se analizarán en el párrafo correspondiente.



benefician, de múltiples formas<sup>41</sup>, mucho más que los grupos de ingresos bajos.

Se pierde, así, el objetivo de equidad que pretende contener el enfoque que guía este tipo de política y su papel de instrumento de control del gasto que es otro de los propósitos neokeynesianos esgrimidos en pro de esta forma de acción estatal.

#### 1.4.4 Posiciones antisubsidialistas

Estas corrientes se sustentan en el pensamiento neoclásico, por principio opuesto a la intervención del Estado en la actividad económica, ya que considera al mercado como el mecanismo óptimo de asignación de los recursos y de conducción de la economía hacia el equilibrio de pleno empleo.

Se sostiene, por esto, que la acción estatal, ya sea a través de la inversión pública, subsidios o excesivos controles, genera distorsiones tanto en la asignación de recursos, cuanto en la transparencia del mercado, mermando el grado de competencia y alejando a la economía de su punto de equilibrio.

Dado que, para esta escuela, el problema de la distribución del ingreso no es relevante, la política de subsidios implica una expansión dispendiosa del gasto que amplía el déficit fiscal y, como generalmente éste se financia con un incremento en la oferta monetaria, dicha expansión se traduce en un elemento de presión sobre los precios, estimulando la inflación, dado que no se incrementa simultáneamente la producción.

Concomitantemente, se piensa que cualquier incentivo a determinados agentes económicos que no provenga del mercado, significa generar tasas de sustitución subóptimas entre los bienes, provocando ineficiencias técnico-económicas en el ámbito productivo y un despilfarro de recursos por parte de los consumidores.

Por otro lado, el aumento "anormal" del consumo de los bienes subsidiados, incrementa la brecha entre oferta y demanda de estos bienes, distorsionando los precios relativos e impulsando la inflación. Este fenómeno se provoca porque, al ser los precios de los artículos subsidiados subvaluados respecto a sus valores mercantiles,<sup>42</sup> el mercado considera que existe una abundancia relativa de estos productos, enviando señales equivocadas a los agentes.

---

<sup>41</sup> Formas que van desde el poder trasladar al precio de sus productos todo o parte del impuesto energético, hasta mantener un perfil de consumo de lujo que no se compadece con las penurias que le toca sufrir a la mayoría de la población.

<sup>42</sup> Recuérdese que esta escuela no diferencia entre valor y precio.

Son estas las distorsiones que se pretende corregir con la política de eliminación de subsidios a los combustibles impuestas por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y que tratan de ser ejecutadas por los gobiernos de turno desde hace más de una década.

Se estudiará aquí dos matices<sup>43</sup> de esta posición, la variante extremadamente ortodoxa de los precios reales y la teoría del costo de oportunidad, que le concede un margen a la acción estatal.

#### 4.2.3.1 Precios reales<sup>44</sup>

La concepción.

Según esta posición, la política de precios debe promover el libre movimiento de los precios del petróleo y sus derivados, así como una completa libertad de importación, refinación y distribución. El hecho de que el país no sea autosuficiente en el abastecimiento de derivados, plantea que los precios de equilibrio de los combustibles tiendan a establecerse internamente en el contexto de su verdadero valor económico; esto es, el valor con el que se transan en el exterior.

Si un país es importador de petróleo y/o derivados, independientemente de que tenga producción interna, el valor económico de cada galón consumido internamente, corresponde al valor de importación de dicho galón; es decir a su precio en el mercado mundial. Debido a esto, y a que las importaciones se pagan en dólares, los precios internos del petróleo y sus derivados deben evolucionar de acuerdo a los precios en el mercado internacional y a la tasa de cambio.

De acuerdo a esta corriente de pensamiento, la implementación de esta política corregirá malas decisiones en el campo de la producción y uso de las diferentes formas de energía. Se ilustra con el caso de Chile donde la aplicación coherente de esta política ha facultado importantes ahorros en las importaciones de petróleo, sustituyéndose por otras formas de energía, como carbón, leña e hidroelectricidad relativamente abundantes en ese país.

Inusitadamente, debido al poco interés que se demuestra en otros contextos por el problema de la distribución del ingreso,

---

<sup>43</sup> Son matices de la escuela neoclásica, por tanto las diferencias serán de forma e intensidad en la propuesta, no en la propuesta misma.

<sup>44</sup> Palacios Vasquez, Gonzalo; Política de precios de los combustibles; Revista Energética OLADE, año 12 # 1, Abril 1988.

se resalta la falta de equidad de las políticas de subsidio de precios. Nuevamente, basándose en el caso chileno, donde las encuestas de uso de derivados demuestran que la mayor proporción de la demanda se genera en los sectores de ingresos medianos y altos, se sostiene que la política subsidialista beneficia a estos grupos, restándole recursos al Estado para generar programas de ayuda a los sectores menos favorecidos.

Por este motivo, se sugiere que se sustituya la política de subsidios por acciones sociales directas a los niveles de bajos ingresos.

Se subraya que los subsidios crean ineficiencias en el uso de los productos subsidiados, ya que no hay incentivo para utilizar artefactos económicos de buen rendimiento.

Por tanto, lo que se busca es una óptima asignación de recursos, así como una mayor eficiencia en medidas de conservación adoptadas en forma descentralizada por productores y consumidores.

Se piensa que la libertad de precios y de importación llevará a las refinerías nacionales, estatales y privadas a operar de forma más eficiente para competir con los productos importados.

Esto, creará un incentivo a los distribuidores privados a importar derivados cuando resulte más conveniente que comprarlo a la empresa estatal. Así, se liberarán recursos del fisco y se diversificará el abastecimiento.

Por otro lado, la libertad de precios a nivel de distribución final generará un nivel más alto de competencia, reduciendo los márgenes de comercialización y mejorando la calidad del servicio a los consumidores.

### **Crítica**

Esta escuela asume la ficción teórica de competencia perfecta como si existiese en la realidad, aún cuando todas las señales fenoménicas confirman no solamente su inexistencia sino su desvalorización como instrumento lógico para el análisis de una realidad como la nuestra que se muestra rebelde al encasillamiento ideológico de sus manifestaciones.

A partir de este supuesto principal, se entretajan una serie de abstracciones sobre las "bondades" del mercados y las perversiones de las acción estatal que no solo distorsionan su diagnóstico de esta realidad, sino que llevan a la definición y ejecución de políticas y medidas económicas que agudizan las grandes asimetrías estructurales existentes en países como el nuestro, como la terrible y creciente desigualdad en el reparto

del excedente, la especialización perversa del aparato productivo que genera una mayor dependencia económica y tecnológica hacia los países de capitalismo avanzado<sup>45</sup> o la increíble vulnerabilidad de la economía ecuatoriana frente a los avatares y caprichos de un mercado internacional en que predominan los intereses de enormes consorcios transnacionales, para señalar solo algunas de las más graves.

Con estos antecedentes, si bien no se desconoce las pésimas consecuencias de una política de subsidios exagerada e indiscriminada, como un perfil de consumo final proclive al desperdicio y sustituciones ineficientes de energía a nivel de consumo intermedio, tampoco se confía en el Laissez faire como el remedio perfecto ni siquiera para arreglar estos desequilibrios sectoriales; mucho menos para contrarrestar los efectos de una crisis que tiene visos de interiorizarse en lo más profundo del proceso de reproducción de la sociedad ecuatoriana

Dado el carácter especulativo y monopolístico que posee la economía ecuatoriana, dejar que el "mercado" fije los precios de tan importantes productos, combinando esto con una irrestricta libertad para importar, refinar y distribuir los hidrocarburos, es como dejar a las ovejas al cuidado del lobo por los argumentos siguientes:

a) Exigir al mercado una optimización de la asignación de los recursos y de los factores productivos significaría darle el carácter de un inmenso organismo de planificación con poderes omnímodos sobre todos los procesos económicos y sobre cada una de las decisiones de los agentes, algo así como lo que, muchos de los adeptos a esta escuela, llaman eufemísticamente "economías centralmente dirigidas" y que, precisamente, consideran la antítesis del sistema de libre mercado.

El tratar de conciliar, a través del mercado, las elecciones individuales con las decisiones sociales, implica una flagrante contradicción con el principio de competencia perfecta, ya que significaría eliminar el papel que le confiere esta escuela a la "libertad de elegir".

Por otra parte, uno de los comportamientos más eficientes, de acuerdo a esta visión teórica es la maximización de las ganancias que en palabras llanas significa "tener cada vez más pagando lo menos posible", es, de hecho, una conducta que lleva implícita una tendencia hacia la monopolización que niega el principio de la competencia perfecta desde los mismos orígenes de su movimiento lógico.

---

<sup>45</sup> Eufemismo usado, hoy, para designar al imperialismo.

Dadas estas contradicciones internas en su lógica de funcionamiento teórico, las políticas de precios reales que, según sus promotores, deben incrementar el nivel de competencia y la transparencia de los mercados guiando a la economía hacia una óptimo destinar de los recursos y el equilibrio de pleno empleo, al inducir el efecto contrario, una agudización de la tendencia hacia la monopolización, genera ineficiencias en la asignación de los bienes e intensifica los desequilibrios estructurales presentes en economías como la ecuatoriana, tal como se analiza en los siguientes párrafos.

b) Si, debido a lo antes mencionado, obviamente no sería el libre juego de la oferta y la demanda, el mecanismo que fije los precios, esto pasaría a depender de los cálculos sobre su tasa de rentabilidad que realicen las grandes empresas que pasarían a controlar el proceso de refinación, distribución y el flujo de importaciones de los derivados. Es claro que con tan fuerte control de la oferta y con una demanda bastante inelástica tanto a precios como a ingresos, le sería muy fácil a este sector empresarial imponer precios de monopolio.

c) Fácilmente se puede colegir que este proceso deformaría la estructura de precios relativos agudizando los conflictos distributivos, generando, de esta forma, mayores presiones inflacionarias, las cuales se reforzarían debido a las expectativas de los agentes económicos. Estos, dependiendo de su poder de mercado y la estructura y elasticidad de la demanda de sus productos, trasladarían, los impactos inflacionarios de los precios de los combustibles más sus expectativas en el reparto del excedente, a los precios, lo que impulsaría aún más la espiral inflacionaria que ya se vive en el país.

d) A su vez, este problema aceleraría el componente inercial de la inflación, puesto que los agentes formarían sus expectativas tomando en cuenta, en forma creciente, los incrementos pasados en los precios de los combustibles generados para mantener las sobreganancias de las empresas que controlen el mercado.

e) Dado que en una situación de monopolio u oligopolio, con un mercado cautivo y cuya fuente de renta diferencial no depende sustancialmente del progreso técnico, no es estrictamente necesario, mejorar la eficiencia tecnológica, para mantener el nivel de la masa de ganancia, una política de libre refinación llevaría a recrear las mismas ineficiencias técnicas criticadas al sector público en la producción de los combustibles.

f) De otra parte, como existe total libertad de importación, si los empresarios consideran que, debido a la incorporación de alta tecnología, los productos importados resultan más competitivos que los nacionales, no dudarán un segundo en sacrificar la "industria petroquímica nacional" por los

un individuo decide invertir en una actividad productiva, dejaría de percibir los intereses que le pagaría un banco por su ahorro monetario. Esta rentabilidad perdida es lo que se conoce en la teoría económica como costo de oportunidad.

Trasladando este principio a un esquema de fijación de los precios de los derivados para el mercado interno, implica que por cada barril de petróleo consumido internamente, el país pierde las divisas que obtendría si ese mismo barril hubiese sido exportado.

Se verifica, de acuerdo a este criterio, un subsidio por el monto del diferencial existente entre los precios internos y los precios en el mercado internacional, el cual debería ser eliminado o, en el peor de los casos, minimizado para evitar deformaciones macroeconómicas como:

a) La absorción por parte del Estado de este costo de oportunidad, deprime los ingresos fiscales, lo que, de manera indirecta, agrava el déficit del sector público, generando, ceteris paribus, un crecimiento exagerado de la emisión monetaria para financiarlo; dado que, como para todas las tendencias neoclásicas, la inflación es en todo momento y en todo lugar un fenómeno monetario, esta expansión de la oferta monetaria tendría un fuerte efecto inflacionario.

b) El diferencial entre los precios internos y los precios de frontera<sup>46</sup> lleva a que se de un flujo ilegal de combustibles desde el país que mantiene subvalorados los precios de sus derivados hacia los países vecinos, con las obvias desventajas para los ingresos del fisco. Por tanto, si se disminuye o se elimina dicho diferencial, se lograría controlar este contrabando mejorando la posición fiscal.

c) Este subsidio por absorción del costo de oportunidad, genera deformaciones entre los precios relativos de los bienes subsidiados y los otros bienes, impulsando un crecimiento exagerado de su demanda, tanto a nivel de consumo final, como para uso industrial, causando el agotamiento de las reservas de un bien valioso.<sup>47</sup> Además, mientras mayor es la demanda interna, mayor es lo que se deja de vender como exportación; es más considerable el monto del costo de oportunidad y, por supuesto, más importante es su efecto negativo sobre el erario nacional. Es, por tanto, imprescindible, para esta posición, que se de un estricto control de la demanda interna, ya sea acercando o igualando los precios internos a los internacionales, o a través de otros mecanismos de política energética, como

<sup>46</sup> Precios internos de los países limítrofes, en nuestro caso, Perú y Colombia.

<sup>47</sup> Recuérdese que dentro de esta corriente se asocia valor con escasez

regulaciones al consumo o restricciones a la oferta de estos bienes.

### *Crítica.*

El establecimiento de los precios internos de los derivados, tomando en cuenta su costo de oportunidad en el mercado internacional crearía un mayor desequilibrio en los precios internos porque, al ubicarlos en función de un mercado tan inestable como es el petrolero a nivel mundial, se incrementaría la vulnerabilidad crónica de la economía ecuatoriana frente al exterior e introduciéndose un nuevo factor de incertidumbre en la actividad económica.

Este fenómeno se agravaría por la inestabilidad del mercado cambiario y, particularmente, en la cotización del dólar, la cual, serviría como criterio de indexación de los precios internos. Esta dolarización de los precios de los derivados incidiría sobre los costos de producción de las empresas ya sea a través del consumo intermedio de combustibles; por medio del encarecimiento de insumos por los incrementos en sus costos de transporte o a partir de elevar el costo de la mano de obra vía alzas en las tarifas del transporte de pasajeros. Obviamente, y dependiendo de su poder de mercado, las empresas trasladarían estos efectos a los precios de sus productos, agudizando las presiones inflacionarias.

Al factor de incertidumbre debido a la inestabilidad del mercado internacional se agrega, entonces, las expectativas de movimiento del tipo de cambio. Si, a estos elementos, se suma el alto grado de monopolización y de especulación que caracteriza a la economía ecuatoriana, se obtiene que, la aplicación de este criterio, ahondaría las pugnas por la distribución del excedente, impulsando las tendencias inflacionarias, con todos los costos sociales que esto acarrea.

Aún cuando se supusiera válidos los argumentos dados por esta corriente en torno a los beneficios fiscales que traería consigo su adopción en el establecimiento de los precios internos de los petrocombustibles, se considera esto inadecuado porque:

1) No toma en cuenta el "costo de oportunidad" en que se incurriría si toda la producción petrolera fuera exportada y la totalidad de las necesidades de derivados, tendría que ser satisfecha con importaciones. Aquello, a más de anular, dadas las condiciones jurídicas vigentes en el país, el efecto positivo generado sobre la posición fiscal, ampliaría la brecha externa con las consecuencias conocidas.

2) El desabatecimiento que generaría una orientación absoluta de la producción petrolera hacia el mercado externo, sin

una amplia política de importaciones, crearía, además de una parálisis de los sectores productivos, una ola especulativa que elevaría a niveles enésimos la inflación.

3) Por otra parte, el control del flujo ilegal de combustibles hacia los países vecinos necesita de otras medidas que la simple minimización de los diferenciales de precios de frontera. Más aún cuando se prevé un proceso de integración que convertirá este flujo en legal.

4) La validez de los argumentos sustentados por esta posición, para justificar la política de restricción de la demanda interna, se ven relativizados por lo siguiente:

a) La falta de un control efectivo de la eficiencia tecnológica en el uso de los petroenergéticos a nivel de empresas y vehículos.

b) El déficit de una política de educación que modifique el irracional perfil de consumo actual.

c) La ampliación de los excedentes exportables, vía restricción de la demanda interna, no implica, necesariamente, una reducción en la tasa de explotación de los pozos petroleros y por ende, el ritmo de agotamiento de las reservas.<sup>48</sup> Por tanto, el supuesto sesgo conservacionista que pretende adjuntarse esta teoría queda anulado.

#### **Diferencias entre las posiciones antisubsidialistas.**

La diferencia principal entre el enfoque del costo de oportunidad y la teoría de los precios reales es el diverso papel que le asignan, cada una de ellas, al Estado y al mercado, en la determinación de los precios internos y al control de la demanda. Esto se expresa en:

A) Mientras la visión de los precios reales señala que es el mercado el único mecanismo de fijación de los precios y no acepta otros mecanismos para la restricción de la demanda que no sean las señales que provengan de éste; la posición que asume el criterio del costo de oportunidad, sostiene la necesidad de la regulación estatal,<sup>49</sup> tanto en establecer los precios internos, como en las políticas de contención de la demanda interna.

---

<sup>48</sup> La experiencia ecuatoriana demuestra que, por el contrario, mientras mayor es el control de la demanda interna, más altas son las tasas de explotación de los pozos, justamente para ampliar los excedentes exportables.

<sup>49</sup> Por lo menos hasta que el mercado posea una mayor transparencia y competitividad.



B) La teoría de los precios reales, sustenta que es indispensable, para obtener una economía saludable, la libertad absoluta de refinación e importación de los derivados, la tesis del costo de oportunidad, por lo menos explícitamente, no se manifiesta en absoluto sobre este tema.

C) Si bien ambas afirman que es menester ajustar los precios internos a los precios internacionales; no obstante, existe un matiz de diferencia en la forma y objetivos de este ajuste, ya que mientras la hipótesis de precios reales cree importante hacerlo de inmediato y con el fin de clarificar el mercado; el supuesto de rentabilidad alternativa, prefiere, de acuerdo a las condiciones de cada economía, ir minimizando el diferencial de precios y con claros objetivos fiscales.