

Circulación Restringida OLADE-I-011/DEPE-030/89 Quito, 1989

# RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO SOBRE LA POLITICA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETROLEO EN EL ECUADOR

Documento preliminar, de uso interno de la Secretaría Permanente de OLADE elaborado por el Econ. Alberto Acosta, Consultor del Departamento de Política y Planificación Energética.

Las opiniones expresadas en el presente informe son de exclusiva responsabilidad de su (s) autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Secretaría Permanente o de los Países Miembros.

Resumen ejecutivo del estudio sobre la política de precios de los combustibles derivados del petróleo en el Ecuador

### I. Política socioeconómica y energética

El conocimiento de la economía nacional y de su evolución es de gran importancia para el estudio de las políticas de precios de los combustibles derivados del petroleo, a través del cual se pretende comprender sus alcances y resultados, así como su racionalidad en el contexto global del país.

En este sentido, en el presente trabajo, se ha procedido a enfocar la problemática de los precios en base a una periodización de la evolución económica de los últimos veinte años, considerando una serie de elementos y criterios nacionales e internacionales, que permitan comprender el papel desempeñado por los precios de la energía en este período.

Así, hasta la iniciación de la etapa de auge petrolero, los niveles de precios de la gasolina y de los otros derivados del petróleo no tuvieron una mayor significación, en tanto se trataba de energéticos relativamente baratos y cuya demanda, limitada por el escaso crecimiento económico y por el volumen reducido del aparato productivo, sobre todo industrial, no representaba un costo económico significativo. Sin embargo, en términos relativos, se debe destacar el peso que implicaba para la balanza de pagos la importación de estos productos, que mantenían sus precios congelados en el mercado interno, desde 1959.

A partir de 1972, cuando el país ingresó en la fase de mayor crecimiento económico de su historia, motivada por los crecientes ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, la política de precios de los combustibles no fue alterada. Muy por el contrario, se mantuvieron el nivel y

la estructura anterior de precios de los combustibles, en base a los enormes recursos con que disponía la economía, vía exportaciones petroleras o la contratación de créditos externos, que hicieron desaparecer las presiones externas que habían caracterizado los últimos años de la década de los sesenta y los primeros de la década de los setenta, cuando se agudizó la crisis de las exportaciones bananeras.

Hasta 1981/82, mientras duró el auge petrolero, la política de precios de los combustibles se enmarcó dentro de un manejo económico expansivo, que no pretendió realizar los ajustes estructurales que hubieran sido necesarios, en tanto se creía que la economía nacional tenía por delante años de continuada bonanca, sustentados en crecientes precios del petróleo y en una fuente de financiamiento externo que representaba costos relativamente bajos y de fácil acceso.

Recién a partir de 1981, a raíz de una serie de complicaciones originadas más en problemas políticos derivados de un conflicto fronterizo antes que económicos, se produjo un cambio en la política de precios. En dicho año, por primera vez luego de más de dos décadas de estabilidad, se alteraron los precios de los combustibles.

Desde entonces, en varias oportunidades se han revisado dichos precios, coincidiendo, muchas veces, con algunos acontecimientos exógenos, sobre los que no se tiene control, como las inundaciones de 1982/83 o el terremoto de marzo de 1987. Simultáneamente, es importante destacar la significación que adquirió esta política en el contexto de los programas de estabilización y en las políticas de ajuste aplicadas sucesivamente en la economía ecuatoriana, en las cuales los precios de los combustibles desempeñaron un papel preponderante.

En estas últimas décadas, se debe destacar el papel que ha desempeñado la energía, sobretodo el petróleo, en la economía nacional. El petróleo se convirtió en una fuente de financiamiento autónomo importante basada en sus exportaciones, que han mantenido su contribución relativa a pesar de la crisis de los precios del crudo en el mercado internacional; así como, a partir de 1981/82, por los enormes ingresos financieros que recibió el fisco como producto de los aumentos de los precios de los combustibles.

El petróleo, que permitió financiar gran parte del desarrollo energético del país, tanto del subsector hidrocarburífero como eléctrico, fue el sosten de la estructura energética nacional, que, hasta 1972, había estado dominada por el consumo de leña. El crecimiento de la producción petrolera y la posterior ampliación de la capacidad de refinación de petróleo en el país, a lo cual se sumó una política de precios estables y bajos, fue el punto de partida para una etapa de crecimiento explosivo del consumo de derivados.

En estos años, se dio paso a un acelerado proceso de construcción y desarrollo de la capacidad de generación y transmisión de electricidad, sobre todo a partir de la utilización de los recursos hídricos disponibles; así como a la expansión del sector petrolero, con la construcción de una gran refineria, ductos y patios de almacenamiento y despacho de los combustibles, como lo exigía la expansiva demanda de energía que se registró con el auge de dicha época.

En definitiva, la característica básica de la política energética de dichos años fue satisfacer los requerimientos internos en base al incremento permanente de la oferta, aún con la importación de derivados. No hubo un planteamiento que apunte a una readecuación del aparato productivo y de la demanda en general que busque su sustento en las disponibilidades locales de energéticos, sino que se profundizó el patrón de consumo que se había ido

#### II. La cadena petrolera

En el Ecuador, la participación del Estado en el proceso de diseño y aplicación de las políticas de precios de los energéticos es una realidad, al igual que en casi todos los países de la Región. Lo que varía es el grado de su accionar y, por supuesto, los diversos mecanismos para lograrlo.

Para comprender mejor estas situaciones, convendría destacar los puntos más sobresalientes de la acción del Estado. Aquí, los precios se fijan en base la Ley de Hidrocarburos y con la directa intervención estatal. Pero que, por su posición de país exportador de hidrocarburos, reflejada en la concepción jurídica que norma la política de precios, los precios son fijados en base a costos contables o costos medios históricos más una utilidad razonable. Situación que ha generado una serie de complicaciones hasta de tipo político, puesto que no está establecido un mecanismo para considerar las valoraciones internacionales o los costos para la reposición de los hidrocarburos que se explotan, que son muchas veces el meollo de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Igualmente el Estado, que controla las tarifas de electricidad, interviene también en la fijación de los impuestos y en la distribución de la renta petrolera, tanto del crudo que se exporta como de los derivados que se consumen. Aspecto que reviste una enorme complejidad, derivada de las enormes contradicciones y de los grandes intereses existentes.

En lo que se refiere a la determinación de los precios de los combustibles, el Ministerio de Energía y Minas, en base a los estudios que prepara la Dirección Nacional de Hidrocarburos, es el ente responsable de su diseño y aplicación, para lo cual cuenta con el instrumentario legal

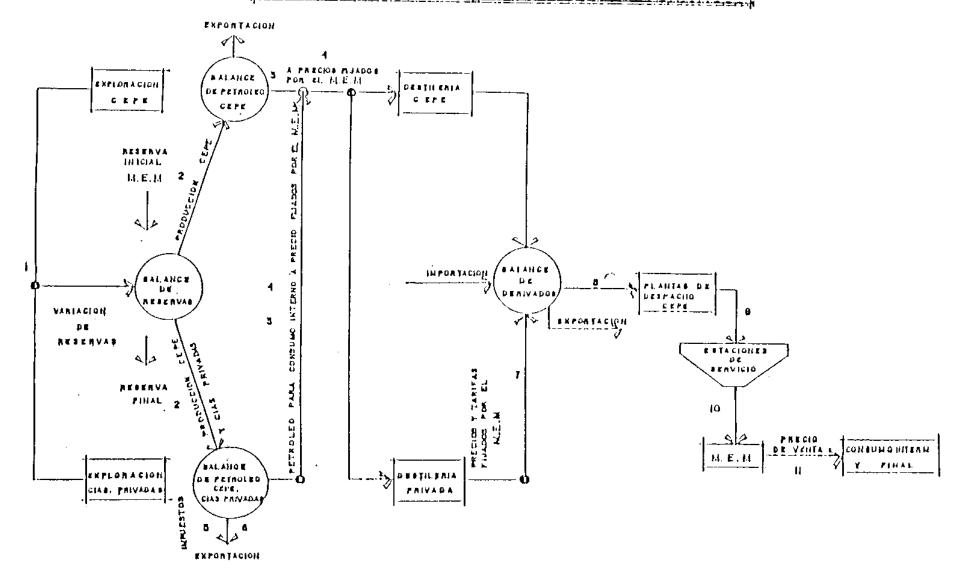
establecido en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de CEPE, actualmente Petroecuador.

En este sentido, antes de dar paso a algunas reflexiones sobre los efectos de las diversas políticas de los precios de los combustibles, es quizás necesario indicar la forma de participación del Estado en el proceso de determinación de las políticas de los precios, para lo cual se presentan a continuación la cadena petrolera ecuatoriana, que se grafica en la siguiente página.

El uso del enfoque de la "cadena energética", concretamente de la "cadena petrolera", se sustenta en el esquema teórico-metodológico propuesto para la investigación que realiza OLADE a nivel regional y que constituye un subsistema dentro del sistema socioeconómico identificado sobre la base de un conjunto de procesos de producción que conducen a un producto o a un grupo de productos ligados, considerando las principales relaciones de carácter técnico, económico, financiero e institucional, indispensables para su funcionamiento.

Aquí se trata de identificar el conjunto de actividades interrelacionadas del subsector petróleo, que comprende las etapas de exploración, extracción, transformación, transporte, distribución y comercialización de crudo y sus derivados. De esta manera, no sólo se tiene el flujo, sino que se define a los actores que participan en los diversos niveles, se analiza sus relaciones y su comportamiento, se ubica con presición el conjunto de transacciones que se producen, se situan los puntos donde interviene el Estado, con lo cual es posible identificar los potenciales sitios de conflicto, que dependerán de la naturaleza institucional y de la forma de inserción de los diversos actores dentro de la cadena.

## FLUJOS ENERGETICOS DE PETROLEO Y DERIVADOS



17

En el Ecuador es muy clara participación del Estado en la cadena petrolera. El Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de una serie de instancias, es el encargado de establecer casi toda la política petrolera, su aplicación y control(llamada 1).

Las tasas de producción a nivel de pozo, yacimiento y campo, tanto para CEPE (actualmente Petroecuador) como para el conscrcio CEPE—Texaco y la asociación CEPE—CITY, son fijadas por el Ministerio, a través de su Dirección Nacional de Hidrocarburos (llamada 2). Para posteriormente poder determinar, con la intervención del MEM en coordinación con CEPE, las cuotas que cada productor tiene que entregar para el mercado nacional (llamada 3), con esta determinación se especifican los cupos de compra de crudo por parte de CEPE a las empresas productoras (llamada 4) y el Estado, a través del Ministerio de Finanzas y del MEM, determinan el impuesto a la renta a las exportaciones petroleras (llamada 5).

Los costos de producción, como base para el cálculo del impuesto a la renta, las regalías y los mecanismos de distribución de la renta petrolera, son establecidos por el MEM (llamada 6); aunque para la distribución de la renta existe un complicado mecanismo, en el cual participan diversos niveles del ejecutivo y el Congreso Nacional.

El Ministerio que actua, mediante auditorías a las empresas refinadoras, para obtener los costos de refinación como base para fijar tarifas y precios (llamada 7), determina, también, las tarifas de transporte de las refinerias a los sitios de almacenamiento y distribución (llamada 8); y, establece la tarifa para la entrega a las estaciones de servicio (llamada 9) y para el distribuidor (llamada 10).

Los precios al público, finalmente, son fijados por el MEM, en los que se consideran los impuestos, sobre los costos y la utilidad razonable para las diversas fases (llamada 11). Aunque, como se verá más adelante, los ingresos fiscales no se generan realmente por los impuestos que incluyen los precios de los derivados, sino por la participación directa del fisco en dichos precios.

### III. La política de precios del petróleo y sus derivados

Tanto para la fijación de los precios del petróleo, como materia prima para la refinación de las refinerias estatales y privadas, como para la de los precios a los consumidores, así como de los diversos márgenes de utilidad emstentes en la cadena petrolera, en el Ecuador emste un cuerpo legal constituido por la Ley de Hidrocarburos y la Ley Constitutiva de CEPE, que fuera sustituida en septiembre de 1989 por la Ley Constitutiva de Petroecuador.

Para el cumplimiento de esta disposiciones, el Estado cuenta con la intervención del MEM, a través de los diversos estudios técnicos y económicos que realiza la Dirección Nacional de Hidrocarburos, adscrita al Ministerio.

Así, en la fase correspondiente a la exploración, explotación y transporte del petróleo crudo, el Estado tiene una activa participación, no sólo como ejecutor de esta actividades, sino como ente regulador de los costos y precios, fijando los costos de producción, las tarifas de transporte y los respectivos precios a cada productor, así como los aportes de crudo que cada empresa tiene que hacer al mercado interno. De esta manera se llega a la determinación de los precios a nivel de refineria, que constituyen el punto de partida para la fijación de los costos y los precios de los derivados del petróleo, así como los diversos márgenes de utilidad existentes.

Siguiendo el flujo de la citada cadena petrolera, se pueden señalar los siguientes aspectos fundamentales de la política de precios:

- a) En el área de expicración y determinación de las reservas, se aprecia una marcada intervención del Estado, tanto para la determinación de los costos como de las condiciones con las que pueden participar capitales privados, como por la acción del ente estatal petrolero. El Estado tiene una activa presencia en esta fase, que a partir de 1982 se ha visto influenciada por la participación masiva de empresas transnacionales en base a contratos de riesgo para la exploración y explotación de petróleo.
- b) Similar consideración a la anterior se puede hacer para las actividades de producción y transporte de petróleo, en las cuales la empresa estatal comparte la extracción con empresas privadas, en base a contratos y normas legales. De esta manera, la fijación de los costos de producción del crudo para cada empresa que actua en el país están influenciados por el Estado y sus diversas instancias, aunque no siempre los precios fijados oficialmente han sido los valores que ha recibido efectivamente la empresa estatal. Y, en otras oportunidades, se han presentado diferencias apreciables entre los costos que se han reconocido a las empresas privadas y a la pública, con claro perjuicio para esta última.

Las tarifas para el transporte por el oleoducto Transecuatoriano son también de responsabilidad del Estado, que recién a partir de octubre de 1989 pasó a controlar su operación, luego de que revirtiera al Estado en marzo de 1986.

c) En el caso de las actividades de comercio exterior, la participación del Estado es determinante. Así, en el Ecuador, que es exportador de crudo y derivados, pero que tiene que satisfacer sus necesidades de otros productos, sobre todo livianos, en base a importaciones, como es el caso del GLP, las actividades de comercio enterior constituyen una fuente interesante para la generación de renta petrolera para el Estado, sea vía participación directa o a través de impuestos de diversa indole, mecanismo que han utilizado para recaudar importantes recursos fiscales en los años en que se registró una sensible baja de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales.

La activa participación estatal en este campo explica la incidencia del Estado en la determinación de los diversos costos de refinación y de importación de los productos.

Por otro lado, la distribución de la renta petrolera, que tiene una forma diversa de gravamenes e impuestos, constituye otro campo importante de la acción estatal, que se rige por una complicada legislación, que demuestra la complejidad del tema y las multiplicidad de intereses que se encuentran presentes.

d) Otra área donde aparecen una serie de elementos interesantes es la de la refinación, en la medida que los costos y utilidades son establecidos por el MEM, en base a una serie de regulaciones legales. En el país existen refinerias estatales que controlan gran parte del mercado, conjuntamente con otras privadas, dos de las cuales se hallan en proceso de reversión al Estado luego de haberse cumplido los contratos correspondientes.

En el caso de las refinerias del Estado, el costo del crudo recibido y los ingresos que le corresponden han sido fijadas desde el MEM, pero sin esto signifique un aplicación de principios empresariales que garanticen el normal desenvolvimiento de sus actividades. Mientras que las empresas privadas se han beneficiado de un tratamiento que les garantizó adecuadas utilidades, sea reconociendo los costos de refinación y una utilidad, en base a tarifas establecidas por el Ministerio, caso de Anglo; o, con la compra de los

productos refinados, a precios establecidos por el MEM, en el caso de Repetrol, que compra el crudo al Estado.

e) En el transporte y en el almacenamiento la actividad estatal es la determinante, a más de que el Estado regula los márgenes de utilidad y las diferentes tarifas para transporte y almacenamiento. Los puntos de almacenamiento y los ductos existentes están controlados y manejados por el ente estatal, que, a partir de 1972, procedió a su construcción y desarrollo.

En lo que se refiere a las actividades de comercialización se aprecia la presencia del Estado más como ente regulador, que como ente ejecutor, sobre todo en lo que se refiere al expendio a los consumidores finales. La venta al público de los derivados está a cargo exclusivamente del sector privado nacional, que tiene también la propiedad de las unidades de transporte terrestre y marítimo. En este punto es notoria la presencia de empresas privadas.

f) Por último, el Estado participa en la determinación de los precios finales: niveles y diferenciales de casi todos los productos derivados del petróleo.

Para lo cual se aplican una serie de impuestos a la venta de los derivados, unos de carácter general como el impuesto a las transacciones mercantiles y otros de naturaleza específica. Sin embargo, es preciso destacar los ingresos fiscales generados en los precios de los hidrocarburos que se venden en el mercado interno que no provienen de impuestos, sino de regulaciones administrativas para el apropiamiento de parte sustancial de los precios, aún sin satisfacer los costos, por parte del Ministerio de Finanzas.

En el transcurso de los últimos años, no sólo que se ha agudizado esta problemática, sino que se ha desatado una controversia sobre el monto del subsidio existente, sobre todo con la simple comparación que se hace de los

precios del mercado interno con los valores que emisten en el mercado internacional.

Aqui surgen una serie de problemas, sobre todo motivados por las diversas ingerencias que no se ajustan a las necesidades y condiciones existentes en el sector energético. Por un lado, por ejemplo, no hay mayor relación y coordinación entre los subsectores eléctrico e hidrocarburífero; por otro lado, la influencia de las políticas de ajuste económico, que consideran a los precios de los combustibles como una de sus áreas de ingerencia básica, han motivado variaciones precios no ajustadas a lo que podría ser la política energética. No ha sido raro encontrar casos donde los precios que se fijan no tienen relación con los ingresos que percibe el ente estatal, sobre todo por el predominio de las reflexiones fiscalistas.

Un elemento significativo de las políticas de precios aplicadas ha sido la precionación que se ha ido aguidizando con la comparación que se hace de los precios internos frente a los precios internacionales, en particular frente a los precios que hay en los países vecinos: Colombia y Perú. El problema del contrabando de los combustibles ha estado permanentemente presente, en tanto este flujo representa un continuo drenaje de recursos que perjudica a la economía nacional.

Lo significativo de este último período, que se inició en 1981/82, han sido las sucesivas alzas de los precios. La mayoria de las veces en forma de reajuste más o menos violentos en su monto, que a poco tiempo eran desvirtuados por el proceso inflacionario. Sólo en 1983 se realizó un experimento con ajustes períodicos para tres derivados: diesel, kerex y residuo, antes de que se inaugure un esquema diferente de ajustes mensuales moderados a partir de julio de 1989. Esquema que se inscribe en

la política económica de ajuste gradual vigente en el país, desde agosto de 1988.

Como se señaló, a pesar de que los incrementos de los precios tenían como justificativo la racionalización del consumo, un estudio de la evolución de los precios relativos, o sea de la estructura de precios de los diversos energéticos, nos lleva a la conclusión de que se trató de un simple pretexto para cumplir con fines fiscalistas, antes que con los objetivos energéticos aparentemente propuestos.

Las relaciones existentes han variado en forma alarmante en cada alza decretada, sin que se pueda establecer una tendencia clara y que de los impulsos correctos a los diferentes agentes económicos. Esta situación se ha producido no sólo por los cambios propios de cada nueva administración, sino por la falta clara de una política energética de al menos mediano plazo. La política de precios de los combustibles se ha convertido en uno de los pilares de los programas de ajuste económico y, en tal sentido, ha sido parte de la búsqueda de respuestas coyunturales a las dificultades de la crisis.

Por lo tanto, su impacto sobre la estructura del consumo no se ha ajustado a líneas de acción razonables, sino que han tenido variaciones diversas y aun contradictorias en una horizonte más largo. Inicialmente, los precios bajos permitieron un aumento de la demanda que alcanzó tasas de 17 % anual, lo cual demuestra un consumo exagerado y, como quedó sentado, irracional, que se manifestó en el desmedido y desordenado crecimiento del parque automotor, el uso de los derivados para la generación termoeléctrica, el uso irracional de la energía en muchos procesos productivos y actividades no productivas, un mayor consumo de combustibles caros por parte del sector privado y, por supuesto, el comercio ílicito de los derivados hacia los países vecinos.

Luego, a partir de la ruptura de la crisis económica en 1982, cuando se empesaron las revisiones periódicas de los precios, se afectó el consumo, que sufrió una reducción en su tasa anterior de expansión y que registró caídas inmediatamente luego de aprobadas las variaciones de precios, pero que no han alterado sustancialmente la estructura del consumo.

Así, por ejemplo, las gasolinas constituín el 37,3 % del consumo nacional en 1980 y siguen siendo el principal producto con 33,3 % en 1988. La gasolina extra, la de mayor consumo, ha disminuido su participación del 35,3 % en 1980 al 30,3 % en 1988. Por su parte, las gasolinas regular y super, por diversos motivos, han experimentado comportamientos diferentes al de la gasolina extra. La segunda ingreso al mercado recién en 1980, pasando de 0,3 % del consumo en dicho año al 3,4 % en 1988. Mientras que la gasolina regular, la de bajo octanaje, en cambio, redujo su participación del 1,8 % en 1980 al 0,1 % en 1988; hay que anotar que esta gasolina está destinada al consumo doméstico y que ha sido sustituida por el GLP, no sólo por los precios bajos de éste y por su peligrosidad, sino por la decisión gubernamental de disminuir su producción, afectando a sectores pobres que son sus principales consumidores.

El kérez que en 1980 representó el 9,1 % del consumo nacional, a pesar de sus precios más bajos, bajó a 2,6 % en 1988, debido a la creciente sustitución por el GLP y la introducción en el mercado del diesel Nº 1, producto de similares características, pero que con otro precio se destinó al consumo de los sectores agrícola e industrial.

El diesel, mientras tanto, experimentó un comportamiento más regular y casi constante hasta 1986, situándose en el 21% del consumo nacional. A partir de 1987 experimentó un notorio crecimiento, llegando al 24,7%, aunque cayó ligeramente al 24,4 en 1988; esta situación se explica por la

mayor oferta de diesel nacional, en base a la ampliación de la refineria de Esmeraldas.

El consumo de fuel oil se mantuvo constante en el período 1980 y 1986, con una participación equivalente al 25 % del total nacional. En 1987 cayó su participación al 18 %, por el ingreso de la generación hidroeléctrica del proyecto Paute que desplazó a varias unidades termoeléctricas, aunque se recuperó en 1983 al 19,4 %.

El GLP es uno de los productos de mayor crecimiento del consumo, al haberse triplicado de 1980 a 1988, pasando su participación de 4,3 % en 1980 a 10,9 % en 1988. Este crecimiento se explica no sólo por los bajos precios, sino por el proceso de crecimiento urbano registrado en el país, que motivo su expansiva demanda, que ha tenido que ser satisfecha con importantes cantidades compradas en el exterior. Indudablemente, aqui también jugaron un papel importante su menor peligrosidad, su mayor eficiencia energética y su menor riesgo de contaminación, factores que contribuyeron a desplazar el consumo del kérex y de la gasolina regular, a lo cual se sumó el menor costo de las cocinas de gas.

Otros productos como el turbo fuel y la gasolina de aviación no sufrieron cambios sustanciales, mateniéndose alrededor del 4 % del consumo nacional. Sólo los asfaltos se incrementaron, al pasar de 1 % en 1980 al 3 % en 1988.

El impacto económico de la política de precios fue mucho más significativo que el que tuvo en el sector energético, en tanto, los precios de los combustibles, por las razones indicadas, se constituyeron en importantísima renta fiscal a partir de 1981.

En dicho año constituyeron el 10 % de los ingresos brutos y el 25 % de los ingresos petroleros, incrementando su participación hasta poco menos del 20 % de los ingresos brutos y casi el 40 % de los ingresos petroleros. En

definitiva, aportes significativos para el financiamiento del sector público y, naturalmente, para garantizar parte importante del servicio de la deuda externa. La significación de los ingresos por la comercialización de los derivados en relación a los impuestos específicos a dichos productos, se aprecia claramente a partir de 1981, cuando el incremento de los precios superó el 85 % de los ingresos totales que generan estos derivados.

De igual manera, estos incrementos comenzaron a influir apreciablemente en los ingresos petroleros del Presupuesto General del Estado. Ilegando a fluctuar entre 13 % en 1984 y casi 32 % en 1983, con un promedio superior al 20 % para la fase analizada. Lo cual demuestra claramente la incidencia que han tenido los precios desde 1981, que en su totalidad llegaron a valores de más del 35 %, mientras los impuestos han tenido una posición más bien marginal.

Para el caso de la empresa petrolera estatal su significación fue menor en términos comparativos con las alzas decretadas, en tanto ésta no participó de los incrementos de precios aprobados, a pesar de que éstos se justificaron, de acuerdo a las disposiciones legales, una y otra vez en mayores costos de producción. Así, los ingresos generados por los precios de los derivados, que representaron casi el 53 % de los ingresos totales de CEPE en 1982, llegaron al 26 % en 1987.

Un elemento importante de la política de precios de los combustibles, que se ha sido insistido en repetidas ocasiones, tiene que ver con su incidencia inflacionaria. Si bien es conocido que en el origen de la inflación está una serie de distorciones estructurales y de equivocaciones en el manejo de la economía, no se puede menospreciar el impacto inflacionario que han tenido los precios de los derivados, por su elevado efecto sicológico y especulativo, a más de la forma violenta de los ajustes decretados. Esta

situación ha hecho que la incidencia real de los nuevos precios sobre la inflación sea en mucho superior a lo que podría constituir la incidencia teórica o estimada previamente.

El análisis del comportamiento de la inflación, relacionada con las sucesivas variaciones de los precios de los combustibles, permite concluir en la existencia de un efecto inmediato en el incremento del índice general de precios al consumidor, aunque, como se señaló, existen, además, otros factores que presionan sobre los costos.

La influencia que han tenido las variaciones de precios en la economía, tanto en la distribución de la renta, como en los diversos sectores productivos, no ha sido profundizada en el estudio. Sin embargo, se han establecido una serie de conclusiones generales, que apuntan a ratificar la creencia, comprobada en otros países y que se presenta como aplicable para el caso ecuatoriano, de que los esquemas de precios vigentes han sido una forma de subsidio a los sectores acomodados de la sociedad, los mismos que, luego de producidas las variaciones de precios, en base a su posición económica, han podido trasladar los impactos derivados de dichas políticas hacia la mayoria de la población.

Algo importante del análisis realizado constituye la constación repetida de que las políticas de precios de los combustibles tuvieron como su principal justificación efectiva la búsqueda de mayores ingresos fiscales, por lo que no sólo que se descuidaron los objetivos energéticos, sino que no hubo reflexiones más profundas de su posible significación económica y menos de los impactos sociales que generaban.

#### IV. Evaluación de la política de precios

Las reflemenes obtenidas de los puntos anteriores permiten establecer la escasa coherencia de las sucesivas políticas de precios con algunos de los objetivos que fueron planteados: disminuir las importaciones de derivados, reducir las diferencias de los precios internos con los precios internacionales, controlar el contrabando de combustibles, disminuir los subsidios, preservar los recursos renovables. Un cuadro con los principales objetivos utilizados para justificar las alcas de los combustibles se observa a continuación.

El tan repetido argumento de que los costos crecientes de la empresa estatal motivaban las alzas fue sólo un pretento para que el Estado aumente sus ingresos fiscales, uno de los pocos objetivos planteados que si se cumplió.

En cuanto a la forma como se produjeron las variaciones en los niveles y en la estructura de los precios, es preciso recordar que dasi fodas las veces se dieron en forma de ajustes esporadicos, mas o menos violentos, que conducían al posterior represamiento de los precios y a un reformamiento de los procesos inflacionarios y sobretodo especulativos. A poco, luego de haber sido incrementados, los precios eran superados por la inflación y se estaba nuevamente frente al dilema de su reajuste con el consiguiente deterioro político de los gobiernos de turno, que muchas veces postergaban su adopción por reflexiones de tipo político y electoral.

A partir de julio de 1989 se puso en práctica un esquema de ajustes graduales, que se empleó en 1983 para tres productos, pero que, al finalizar el año 1989, todavía no permite establecer su verdadero alcance, a más de que se está atravezando por una agudo proceso inflacionario.

En cuanto a la racionalización del consumo, se ha comprobado el escaso o ningún efecto que han tenido las políticas de precios de los combustibles aplicadas. Situación que se ha dado no por la ineficiencia de la política propiamente dicha, sino por la forma en que ha sido instrumentada, sin tener

## PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS ELEVACIONES DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES

| Fechas de Elevación<br>de Precios | Disminuir diferencia<br>de precios internos<br>con internacionales | Disminución<br>de<br>Importaciones | Control<br>del<br>Controlando | Disminución<br>de<br>Subsidios | Incrementar<br>recursos para<br>el presupuesto | Preservar<br>recorsos<br>no renovable |
|-----------------------------------|--|------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------------------|
| 18 de febrero 1981                | x  | x                                  |                               |                                |  | <u> </u>                              |
| 15 de octubre 1982                | x  | x                                  | x                             |                                |  | x                                     |
| 18 de marzo 1983                  | x  | x                                  |                               | x                              | i  |                                       |
| 28 de dictembre 1984              | x  | ×                                  | x                             | x                              | x  | X                                     |
| 14 de marzo 1987                  |  | x                                  |                               |                                |  | X                                     |
| 30 de agosto 1988                 |  |                                    |                               | x                              |  | X                                     |
|                                   |  |                                    |                               |                                |  |                                       |

consideraciones de política económica y mucho menos de política energética. Además, los cambios de precios significaron sustanciales variaciones en las estructuras existentes, con las consiguientes alteraciones en la percepción de los consumidores; estas nuevas señales, muchas veces hasta contradictorias para los diversos agentes económicos, lejos de impulsar una racionalización de la demanda, contribuyeron a distorcionarla aun más. Esto se puede ver en el gráfico de la siguiente página, donde se presenta la curva de precios de tres derivados básicos: diesel, gasolina super y gasolina extra, donde se aprecia con ciaridad la falta de una tendencia que emita señales adecuadas para los agentes económicos.

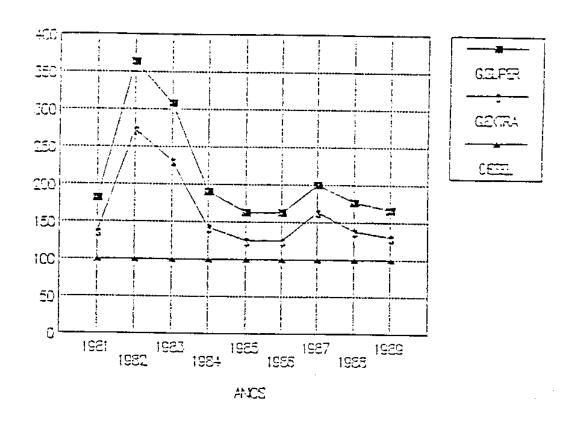
En lo que se refiere al financiamiento fiscal, como se dejó manifestado, no hay duda que éste ha sido el objetivo que con mayor scherencia se ha buscado por parte de las políticas instrumentadas, más no así el financiamiento del ente estatal; así como tampoco la reducción del contrabando, que con un 15 % del consumo nacional aparece como una cantidad preocupante para la economía. En lo que se relaciona a los precios internacionales y a los precios internos, tampoco se han tomado medidas que apunten a una coordinación con la tendencia externa, sino que los precios del petróleo y por supuesto de sus derivados han fluctuado en forma errática desde esa posible vinculación u orientación; como se presenta en el gráfico siguiente.

Las caídas en las tasas de crecimiento del consumo, que también se reflejaron en menores ritmos de importaciones hasta que entró en funcionamiento la ampliación de la refineria estatal de Esmeraldas, no tienen una explicación única en las variaciones de precios, sino sobretodo en la crisis económica iniciada en 1982, que deprimió severamente el aparato

# Grafico N-12

## RELACION ENTRE SUSTITUTOS

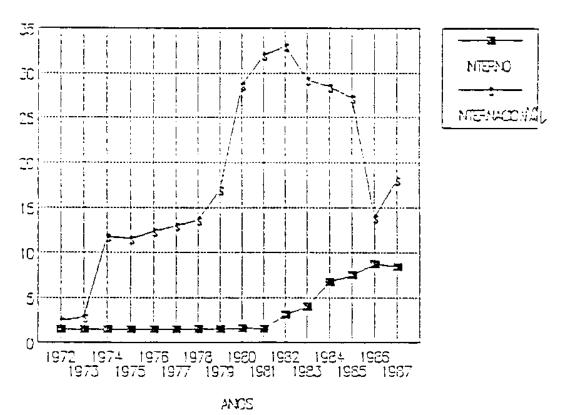
(G.SUPER/G.EXTRA/DIESEL)



# Galico Nº 9

### RELACION DE PRECIOS: MERCADO

### ENTERNO E INTERNACIONAL



productivo. Los precios relativamente bajos del GLP emplican, eso sí, su continuado crecimiento, impulsado con importaciones muy significativas.

En definitiva, se puede apreciar que las políticas de precios de los combustibles, desde 1982, más han respondido a un esquema económico de ajuste, en el cual la búsqueda de los equilibrios fiscales y externos han primado. Y en el que las políticas de precios han sido uno de sus principales sostenes, en cuanto los precios de los combustibles son fuente provechosa para la generación de recursos. A través de dichas políticas lo que se ha pretendido es liberar recursos para el pago de la deuda externa, reducir los deficits financieros internos y externos, al tiempo de ampliar el saldo exportable de hidrocarburos.

Esta priorización de las razones fiscalistas, enmarcadas en oportunos objetivos para la justificación de las alzas repetidas de precios, ha ocasionado una serie de dificultades de diversa índole a nivel de toda la sociedad y no ha contribuido para enfrentar los problemas del sector energético.

# V. Elementos para la determinación de una política alternativa de precios de los derivados del petróleo

Como se vió, por ley, se integra para la determinación de los precios el costo de producción del petróleo y el de refinación de sus diversos derivados, así como los de transporte, almacenamiento y distribución, determinados por los factores de producción que son empleados. Por otro lado, tratándose de un recurso no renovable, se deberían considerar también los factores de producción que son necesarios para reponer o para sustituir los recursos energéticos consumidos.

Sin embargo, la determinación de los precios en base a los costos de producción y de reposición, dentro de una tendencia para la minimización de los mismos, tendría que considerar, además, criterios que contribuyan a promover el desarrollo tecnológico para alcanzar un nivel más racional en la prospección, producción, transformación, transporte y consumo de los hidrocarburos, sin descuidar el equilibrio ambiental. Los costos y los posibles efectos sociales, derivados del proceso energético, representan otro problema, que debe ser enfocado en una política de precios de la energía.

Asimismo, el precio de los combustibles debería ser utilizado, no sólo para cubrir los costos o para reemplazar su consumo, sino como instrumento regulador de la demanda, estimulando el consumo de fuentes renovables o relativamente abundantes, mientras se limita el consumo de energéticos no renovables o en los cuales se tiene un mayor índice de dependencia externa. De esta manera, la política de precios sirve para lograr una mayor eficiencia energética y una mejor conservación de los recursos, evitando deformaciones en la economía y en los patrones de consumo. Por lo tanto, los precios definidos para los diferentes derivados del petróleo tienen que garantizar una óptima asignación de los recursos disponibles y, considerando criterios económicos, sociales y ecológicos, permitir el logro de la máxima eficiencia socio-económica posible para alcanzar el desarrollo armónico del país.

En primer término convendría aclarar algunos aspectos legales e institucionales, sobre los que descansa esta política de precios. Para luego entrar a la consideración de algunos aspectos relacionados a los costos y su definición, como elemento básico sobre el cual se debe asentar la reflexión técnica, para poder proceder a determinar las modalidades de aplicación de esta política.

Hasta añora gran parte de estas disposiciones jurídicas sólo han servido e justificativos ad-hoc para poder aprobar las elevaciones de precios esueltas en otras instancias del poder gubernamental, sin que se cumplan es enunciados de los acuerdos ministeriales.

Esto nos indica que la forma de aplicación de la política de precios varía on la coyuntura, que debe ser considerada necesariamente. En este sentido, e vital la preparación no sólo de una política global y detallada, sino de una rerdadera táctica para su aplicación y que no descuide las acciones idicionales que sean necesarias, para que su manejo se ajuste a las variantes condiciones existentes.

Sobre todo en una política de los precios de los combustibles, es indispensable contar con una serie de medidas complementarias.

Así, la definición de una política de precios de los energéticos constituye uno de los parámetros fundamentales de una estrategia de desarrollo nacional, en la cual se debe integrar la planificación del sector energía con el resto de la economía como un todo. Su aplicación debe realizarse de manera conjunta para los diversos productos derivados del petróleo y también para la electricidad y otras fuentes de energía, sin partir de simples análisis de corte microeconómico o puntuales, así como tampoco para satisfacer compromisos externos.

Finalmente, para la fijación de los precios de los diversos energéticos es necesario reflexionar sobre las diversas implicaciones que tiene esta política de precios en relación con el resto de la economía, los precios internacionales, la política monetaria y cambiaria, los requerimientos fiscales, los recursos financieros para el desarrollo de proyectos energéticos, la situación de la balanza de pagos, el desarrollo sectorial y regional, así como también con la situación y estructura del sector energético. La elaboración y adopción de

una política de previos de los combustibles derivados del petróleo trasciende las consideraciones anteriores, puesto que es indispensable armonicarla con sus posibles efectos sociales, destacando, también, su incidencia sobre la distribución del ingreso.

### VI. Conclusiones y recomendaciones

De los analisis anteriores es posible desprender una serie de conclusiones fundamentales, que servirán de base para la preparación de una política de precios alternativa para los combustibles del petróleo.

En el Ecuador, la política de precios de la energía se ha dado por una serie de razones coyunturales, en particular las de tipo fiscal, enmarcada en una ambiente de encesiva connotación política, que descuido otros elementos importantes para el desarrollo. Sobre todo salta a la vista la escasa influencia que ha tenido esta política en el sector energético.

Esta falta notoria de una definición de más largo aliento, que revase las condiciones del momento, aparece claramente como uno de los problemas más graves de las variaciones de precios sucesivamente decretadas.

Adicionalmente, es muy marcada la carencia total de una política de los precios de los combustibles derivados del petróleo vinculada a las tarifas de energía eléctrica. En el país no se ha aplicado realmente una política de precios de la energía, que apunte a un desarrollo armónico y planificado del sector, como uno de los más significativos para la economía y la sociedad en su conjunto.

Es indudable, también, que el problema de los precios de los energéticos en general no es simplemente de costos, sino que se debería considerar una serie de elementos adicionales, que pueden tener relación con el financiamiento sectorial y fiscal, con las políticas cambiarias y monetarias,

con los esquemas de fomento a las exportaciones y de regulación de los importaciones, con consideraciones de tipo ambiental y social, entre otros factores importantes.

De igual manera, se pudo establecer como las cifras disponibles no necesariamente responden a la realidad o que tienen poca confiabilidad, puesto que, por un lado, no se ha aplicado una sistema de costos adecuado para la fijación de los precios de los derivados; y, por otro lado, las alzas de los precios fueron el producto de consideraciones que no tenían mucho que ver con los costos y respondían a resoluciones tomadas independientemente de las reflexiones sectoriales.

En este sentido se puntualizaron las siguientes recomendaciones:

- 1. Como prioritaria aparece la necesidad de que se diseñe una política de precios de los combustibles derivados del petróleo y de las tarifas de energía eléctrica, que refleje una estrategia de desarrollo energético.
- 2. Partiendo de una política global de precios, se debe estructurar su aplicación en un contexto más amplio que revase las consideraciones sectoriales y tenga presentes elementos de política económica, de política fiscal, de política ambiental y de política social.
- 3. La experiencia enseña que es urgente el diseño de una política de mediano y largo plazos, que emita señales más o menos coherentes en el tiempo —con los reajustes que vayan siendo necesarios—, a fin de que productores y consumidores de energía puedan adecuar y planificar sus acciones dentro de horizontes aceptables y sin costos excesivos. Dentro de estas consideraciones aparece como recomendable el estudio de los ajustes graduales, como una estrategia con una serie de ventajas y no pocas contradicciones, pero que, en determinadas circunstancias, podría aplicarse por un tiempo más o menos prolongado.

- 4. Es también indispensable considerar la necesidad de que los ajustes de los precios de los energéticos, en particular de los combustibles derivados del petróleo, se realicen en bioque y dentro de relaciones que no alteren—salvo consideraciones que realmente lo ameriten—los niveles de precios existentes. La estructuración de escalas relativas y absolutas de precios, así como su dinámica y su proyección, constituyen la mejor forma para reflejar la coherencia de una política de precios.
- 5. Si bien el Estado es el responsable en la fijación de los precios de los combustibles y de las tarifas de la electricidad, su participación debe propender a emitir señales confiables al mercado nacional, para lo cual se deberán considerar no sólo elementos internos, sino también la tendencia de los precios a nivel internacional; así como, naturalmente, los precios de los derivados en los países vecinos.
- 6. La aplicación de las políticas de precios de la energía, en las actuales condiciones de subdesarrollo, con una sociedad profundamente desequilibrada, debe realizarse siempre con la adopción de medidas complementarias, que tengan presentes algunos aspectos de tipo social, a más de los factores señalados. En este sentido se puede pensar en políticas que contengan una discriminación de los precios y esquemas de subsidios.
- 7. Para eso será indispensable partir de estudios adecuados sobre los posibles subsidios directos e indirectos que se pueda establecer, priorizando los primeros, con miras determinar sus posibles efectos y los correctivos que fueran necesarios.
- 8. A más del problema de los subsidios, es necesario que se revisen los esquemas de costeo que se han utilizado hasta ahora para la fijación de los precios de los combustibles, no sólo para poder tener una herramienta básica en esta tarea, sino para disponer de estadísticas confiables que permitan

evaluar adecuadamente la evolución de los precios y costos, así como del consumo de los combustibles derivados del petróleo.

- 9. Como uno de los puntos básicos se perfila la revisión y, de ser del caso, la reforma de los aspectos legales que tengan relación con la determinación de los precios de los combustibles.
- 10. Para poder diseñar una política de precios de los energéticos alternativa, se recomienda el establecimiento de una comisión especial para realizar estudios sobre el tema. Esta comisión estaría compuesta por varias instituciones: Ministerio de Energía y Minas, Inecel, Petroecuador e INE—con uan posible asesoría de la Organización Latinoamerticana de la Energía—, tendría como su principal objetivo hacer un seguimiento continuo a la política aplicada.

### V. Elementos para la determinación de una política alternativa de precios de los derivados del petróleo

### V.1. Algunos factores conceptuales

Par <u>Esta</u>

Como se vió en los capítulos anteriores, son varios los elementos tomados en cuenta para la determinación de los precios. Por ejemplo, se integra, por ley, el costo de producción del petróleo ; el de refinación de sus diversos derivados, así como los de transporte, almacenamiento y distribución, determinados por los factores de producción que empleados. Por otro lado, tratándose de un recurso no renovable, se deberían considerar también los factores de producción que son necesarios para reponer o para sustituir los recursos energéticos consumidos. Estos dos costos deberían orientar, en primera línea, la fijación de los precios.

Sin embargo, la determinación de los precios en base a los costos de producción y de reposición, dentro de una tendencia para la minimización de los mismos, tiene que considerar, además, criterios que contribuyan a promover el desarrollo tecnológico para alcanzar un nivel más racional en la prospección, producción, transformación, transporte y consumo de los hidrocarburos, sin descuidar el equilibrio ambiental. Los costos y los posibles efectos sociales, derivados del proceso energético, representan otro problema, que debe ser enfocado en una política de precios de la energía.

Asimismo, en muchos casos el precio de los combustibles es utilizado, no sólo para cubrir los costos o para reemplazar su consumo, sino como instrumento regulador de la demanda, estimulando el consumo de fuentes renovables o relativamente abundantes, mientras se limita el consumo de energéticos no renovables o en los cuales el Ecuador tiene un mayor índice

de dependencia enterna. De esta manera, la política de precios sirve para tograr una mayor eficiencia energética y una meior conservación de los recursos, evitando deformaciones en la economía y en los patrones de consumo. Por lo tanto, los precios definidos para los diferentes derivados del petríleo tienen que garanticar una óptima asignación de los recursos disponibles y, considerando criterios económicos, sociales y ecológicos, permitir el logro de la máxima eficiencia socio-económica posible para alcanzar el desarrollo armónico del país.

Adicionalmente, para la fijación de los precios de los diversos energéticos es necesario reflemenar sobre las diversas implicaciones que tiene esta política de precios en relación con el resto de la economía, los precios internacionales, la política monetaria y cambiaria, los requerimientos fiscales, los recursos financieros para el desarrollo de proyectos energéticos, la situación de la balanza de pagos, el desarrollo sectorial y regional, así como también con la situación y estructura del sector energético. La elaboración y adopción de una política de precios de los combustibles derivados del petróleo trasciende las consideraciones anteriores, puesto que es indispensable armonizarla con sus posibles efectos sociales, destacando, también, su incidencia sobre la distribución del ingreso.

### V.2. Indentificación de las principales opciones y medidas para la aplicación de una política alternativa de precios

Para la determinación de una política de precies y sus correspondientes mecanismos de aplicación, es preciso que, partiendo de las reflexiones anteriores, se analicen algunas de las posibilidades de acción existentes. Aquí aparece con mayor claridad la necesidad de revisar las experiencias vividas

en el Ecuador, que luego de varias alzas decretadas desde 1981, tiene un contenido muy rico y aleccionador.

En primer término convendría aclarar algunos aspectos legales e institucionales, sobre los que descansa esta política de precios. Para luego entrar a la consideración de algunos aspectos relacionados a los costos y su definición, como elemento básico sobre el cual se debe asentar la reflexión técnica, para poder proceder a determinar las modalidades de aplicación de esta política.

Es preciso resaltar que no se está sólo buscando una salida más menos legal y técnica, destinada sólo a justificar el continuado incremento de los precios de los combustibles, bajo consideraciones de corto plazo y sobre todo motivadas por recomendaciones fiscalistas. Lo que se quiere es preparar una serie de lineamientos bastante generales y amplios, que podrían servir de referencia para el diseño de una política de largo aliento e integral.

La política energética y, por lo tanto, la petrolera están controladas por el Ministerio de Energía y Minas, que, a través de una serie de entidades, incide en su elaboración y ejecución: Instituto Nacional de Energía, Dirección Nacional de Hidrocarburos, CEPE —ahora PETROECUADOR— e INECEL.

En lo que se refiere a la determinación de los precios de los combustibles, el Ministerio de Energía y Minas, en base a los estudios que prepara la Dirección Nacional de Hidrocarburos, es el ente responsable de su diseño y aplicación, para lo cual cuenta con el instrumentario legal establecido en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de PETROECUADOR.

Sin embargo, hasta ahora gran parte de estas disposiciones jurídicas sólo han servido de justificativos ad-hoc para poder aprobar las elevaciones de precios resuletas en otras instancias del poder gubernamental, sin que se cumplan los enunciados de los acuerdos ministeriales. Así, por ejemplo, en

todas las alzas pasadas, antes de julio de 1989, las variaciones de los costos han sido presentadas para sustentar los incrementos de los precios, pero no se ha procedido a cumplir con lo que se planteaba: permitir que CEPE cubra efectivamente los costos en que ha incurrido y cuyos incrementos servian de pretexto para nuevas alzas en los precios de los derivados.

Por lo tanto, resulta necesario que se aclare, en primer término, la base legal existente y, de ser recomendable, se readecuen los mecanismos institucionales para la fijación de los precios. No se puede olvidar que, a pesar de que el Ministerio de Energía y Minas es el responsable de la fijación de estos precios, en la práctica su decisión ha estado supeditada a una acción mucho más amplia de los diversos organismos del Estado, responsables del área económica, sobre todo de la Junta Monetaria y el Ministerio de Finanzas.

Esta influencia seguirá vigente, pero será necesario que los criterios energéticos y de otra índole, que serán analizados más adelante, sean considerados mucho más detenidamente. En este proceso, sin embargo, tiene una enorme responsabilidad el Ministerio del ramo, no sólo para la expedición final del respectivo Acuerdo Ministerial, sino para la presentación de una política sólidamente argumentada.

Dependiendo el resultado de estas reflexiones, habrá que puntualizar los cambios que serían necesarios en las regulaciones vigentes, sobre todo si se quiere cambiar la forma de fijación de los precios de los derivados en base a los costos contables o históricos de producción. Aquí se deberá puntualizar el contenido y alcance de una reforma a los artículos 72 y 73 de la Ley de Hidrocarburos, incluyendo elementos que permitan considerar los costos de reposición de un recurso natural no renovable y la manera como se podrían considerar las fluctuaciones tendenciales de los precios internacionales, pero sin perder de vista la realidad interna del país.

Cualquier variación que se plantee en este sentido, no sólo que debe apuntar a facilitar los trámites administrativos y a conseguir una base legal más flexible, sino que tiene que integrar la posibilidad, indispensable en todo caso, de adoptar medidas complementarias, que cada vez aparecen como más necesarias en los procesos de ajustes de precios.

Así como se debe enfocar el problema legal e institucional, habrá que tener en cuenta la forma en que se puede poner en vigencia una variación de la política de precios.

La experiencia anterior ha demostrado que, hasta julio de 1989, se han preferido los esquemas de ajustes esporádicos: cinco en total para las gasolinas, que son, quizás, los combustibles más sensitivos. Estos incrementos han conducido a protestas populares, a pesar de haber sido tomados en condiciones especiales: luego del conflicto fronterizo, de las inundaciones o del terremoto, por ejemplo. Esto, sin desconocer la real influencia que tienen las políticas de ajuste y los programas de estabilización.

Sin embargo, es preciso reconocer que, desde julio hasta diciembre de 1989, el gobierno nacional ha dispuesto un reajuste de precios gradual, con variaciones escalodanas, mesuradas y sistemáticas —como lo recomendara el CONADE ya a finales de la década de los setenta—, que ya se lo puso en vigencia, temporalmente, para tres derivados del petróleo en 1983: diesel, kerex y residuo.

En estas circunstancias, partiendo de la actual situación inflacionaria se puede anticipar que las variaciones de precios serán cada vez más seguidas, considerando, también, que el resultado de la política gradualista se proyecta con vigor en casi todos los rubros de la economía, evitando, en el caso de la gasolina y de los otros derivados, un marcado debilitamiento político del propio gobierno.

Esta salida, que permite integrar paulatinamente una política de precios en la aceptación social, o sea limitar su elevado contenido explosivo, tiene, por otro lado, algunos inconvenientes. Se institucionaliza otro elemento inflacionario permanente, que da pauta a especulaciones por anticipación a la subida de precios.

Esto nos indica que la forma de aplicación de la política de precios varía con la coyuntura, que debe ser considerada necesariamente. Como, por ejemplo, en la actualidad habra que internalizar el problema de una inflación galopante como un factor indispensable, tanto por su potencial incidencia inflacionaria, como por la posibilidad de disminuir la acelerada pérdida de valor de los energéticos.

En este sentido, es vital la preparación no sólo de una política global y detallada, sino de una verdadera táctica para su aplicación y que no descuide las medidas complementarias que sean necesarias, para que sus acciones se ajusten a las variantes condiciones existentes. No sólo se trata de determinar los objetivos a ser alcanzados, que deberán superar los de tipo fiscal o de balanza de pagos, y los posibles niveles y diferenciales de precios, sino que habrá que preparar un listado pormenorizado de los pasos a tomar.

Sobre todo y como ya s manifestó, en una política de los precios de los combustibles, es indispensable contar con medidas complementarias. No es recomendable aplicar una elevación de los precios, por más que se quiera respetar recomendaciones de los organismos financieros multilaterales, que descuiden el impacto social de estas alzas.

Aqui habrá que tener presente medidas discriminatorias de los precios de los combustibles para el transporte público y privado; mecanismos efectivos de subvención de los pasajes en los buses, que puedan, por ejemplo, mantener congelada la tarifa del transporte; como complemento a lo anterior,

se podrían estructurar salidas más profundas que consideren un cambio en la tenencia de la propiedad de los medios de transporte, formación de cooperativas mixtas con participación municipal y un cambio radical de las redes de tránsito del transporte urbano, por ejemplo; subsidio a la producción piscicola y al volumen de carga transportada, en lugar de precies preferenciales al transporte marítimo; éstas y otras tantas medidas podrían ser consideradas.

Así, la definición de una política de precios de los energéticos constituye uno de los parámetros fundamentales de una estrategia de desarrollo nacional, en la cual se debe integrar la planificación del sector energía con el resto de la economía como un todo.

Su aplicación debe realizarse de manera conjunta para los diversos productos derivados del petróleo y también para la electricidad y otras fuentes de energía, sin desconocer sus respectivas particularidades. No se puede pensar en una aplicación paulatina, puesto que se está frente a un fenómeno de profundas interdependencias socio-económicas, que no permiten partir de simples análisis de corte microeconómico o puntuales, así como tampoco para satisfacer compromisos externos.

Un descuido de estas interdependencias provocará resultados diferentes y aún contradictorios a los esperados, o sea que podrá disminuir la eficiencia y coherencia de la política planteada. Así, es preciso que esta propuesta alternativa considere las diversas racionalidades y objetivos de todos los actores afectados por la misma, sin que se afecte a ciertos sectores relativamente pasivos o con reducida capacidad de gestión y reacción.

En este sentido, no se pretende prescribir una receta mecánica de amplia validez. Se está frente a un proceso complejo, en el cual entran componentes energéticos y económicos, conjuntamente con factores sociales y ambientales.

# V.3. Principales aspectos para la formulación de la política de precios

La política de precios de los combustibles es un elemento fundamental de las políticas económica y energética, en la medida en que influye sobre la balanza de pagos y el presupuesto público, sobre el financiamiento y rentabilidad de las empresas energéticas, sobre los níveles de consumo energético, sobre la asignación de los recursos disponibles y sobre la distribución social del ingreso, así como sobre la conservación de los recursos no renovables y su entorno ecológico.

En el caso del Ecuador, la política de precios del petróleo y sus derivados tiene aún una mayor significación, puesto que se trata de un recurso claramente limitado en el tiempo, que, a más de ser la principal fuente energética, constituye la mayor fuente de financiamiento externo. Gran parte del proceso productivo depende, directa o indirectamente, de los ingresos de divisas y, también, en cierta medida, de los ingresos fiscales.

Justamente el hecho de que esta política de precios toque tantos y tan sensibles aspectos de la vida nacional, y que dicha política y los precios que de ella emanan sean establecidos por el Estado, explica porque en casi todas las oportunidades los precios de los hidrocarburos hayan sido sinónimo de controversia política y de conmociones sociales.

Las dificultades actuales, sin embargo, tienen que ver también con las consecuencias de una transición inevitable entre dos valoraciones distintas

de la energía y los crecientes requerimientos financieros derivados de la crisis económica internacional y de sus obligaciones externas.

Dentro de esta óptica, el problema básico de la política de precios consiste en el diseño y ejecución de un conjunto de criterios de políticas y de un plan de acción que, tomando en cuenta las múltiples implicaciones de los precios y tarifas de la energía, contribuya a la transición, con el menor costo económico y social posible, de una situación basada en energía que era barata a otra donde ya no lo será tanto.

Por otro lado, es preciso que se establezca una armonía entre las necesidades presentes de recursos financieros y las perspectivas de una explotación racional en el tiempo de los yacimientos hidrocarburíferos disponibles.

Se trata de un asunto que ha demostrado ser complejo, por lo que el camino a seguir deberá estar de acuerdo con las realidades concretas del país y de la respectiva coyuntura. Por lo tanto, no se puede pensar una receta general e intertemporal, sino que es preciso reflexionar sobre algunos aspectos básicos que deberían considerarse por parte de los responsables para la elaboración y aplicación de una política de precios de los derivados del petróleo.

## V.3.1. Alcances y limitaciones de la acción estatal

Del estudio de la cadena petrolera ecuatoriana, de sus características institucionales y sus respectivos flujos físicos, se desprende claramente el campo de acción del Estado en el proceso petrolero y, particularmente, su incidencia en la fijación de los precios del petróleo y sus derivados.

Esta participación del Estado sobre los flujos de recursos se manifiesta desde la fase de empiotación hasta la de consumo final, así como en la distribución de la renta petrolera proveniente de los ingresos fiscales y de la emportación de petróleo y sus derivados. Igualmente, esta cadena petrolera hace posible identificar los diversos actores y, por consiguiente, los potenciales puntos críticos y de conflicto.

A pesar de que el Estado tiene un papel importante en la industria petrolera, son claramente identificables los diversos actores privados y sus diferentes intereses, varias ocasiones en conflicto con los del Estado: empresas petroleras en la fase de emploración y emplotación, refinadoras privadas, transportistas de derivados, distribuidores y empendedores de combustibles y, especialmente, los diversos participes de la renta petrolera.

En este sentido, importa averiguar los efectos que tiene la política de precios en la apropiación de la renta petrolera por parte de todos estos actores directos de la actividad hidrocarburífera, así como de los ingresos provenientes de las exportaciones o por aportaciones fiscales. Estos últimos constituyen un elemento muy significativo, a pesar de que la acción del Ministerio de Energía y Minas y de sus diversos estamentos no tienen una incidencia directa; sin embargo, una política de precios del petróleo y sus derivados que descuide estos aspectos no podrá ser una herramienta adecuada para la asignación de recursos.

Esta activa participación del Estado en la regulación del mercado, en el establecimiento de los precios, en la propiedad y en la administración de la actividad hidrocarburífera se ha reforzado notablemente desde agosto de 1988, luego de que se superara una etapa de franca apertura a los intereses transnacionales.

En principio, la acción estatal podría reducir considerablemente algunos de los conflictos que suelen producirse en la secuencia decisión-ejecución y facilitar el diseño de la política de precios, al centralizar áreas de decisiones que en otras economías se manejan de manera más independiente. Sin embargo, esa misma estructura concentra también las múltiples presiones de grupos que se sienten afectados por los precios de la energía, convirtiendo a estas políticas en un elemento extremadamente sensible a las diversas y a veces contradictorias demandas de la economía, en su conjunto, y de los diferentes sectores sociales, de manera particular. Pero que, luego de la experiencia acumulada por los ajustes graduales, permitiría anticipar una mayor facilidad relativa para diseñar y aplicar un política global de los precios de la energía.

## V.3.2. Incidencia de las políticas económicas

Como se vio en el capítulo anterior, en los últimos años, la política de precios de la energía ha adquirido una connotación adicional en la medida que su aplicación ha sido incluida como una de las formas preferidas para generar excedentes y buscar equilibrios fiscales y externos. Las negociaciones de la deuda externa con los organismos financieros multilaterales muchas veces han llevado implícita o aún explícitamente la aceptación de condicionalidades que incluyen la revisión de los precios de la energía. Con el agudizamiento del problema de la deuda externa, el Ecuador tuvo que aceptar estas "recomendaciones", como requisito para recibir recursos adicionales o para la reprogramación del pago de las obligaciones foráneas.

Pero, muy pocas veces se amplió la visión de las mismas a otros aspectos que no hayan sido los equilibrios fiscales y externos; mientras que el aspecto energético quedó casi siempre olvidado. Así, con la falta de una visión global, los impactos ocasionados por los incrementos de los precios de la energía, particularmente de los derivados, han ocasionado enormes problemas económicos, sociales y políticos, por un lado, agravando la situación energética y ambiental, por otro.

Conviene señaiar, sin embargo, que más que los aumentos, muchas de las dificultades provienen del ritmo de esos incrementos y de los efectos generales, no previstos oportunamente, que se registraron en el resto de la economía.

Sometidos a fuertes presiones presupuestarias, de balanza de pagos y de los mismos organismos financieros internacionales, así como bajo la amenaza de reacciones políticas incontrolables frente a los aumentos de los precios internos, los sucesivos gobiernos, desde 1981, se vieron atrapados entre fuerzas antagónicas y contradictorias que han hecho de los ajustes de los precios un proceso asistemático y en muchos casos caótico. En el Ecuador, no se aprendió de las experiencias anteriores, hasta que desde julio de 1989 se superó, al menos en la forma, el esquema preestablecido.

Mientras los sistemas energéticos eran menores y descansaban más sobre la leña, y con montos de inversiones moderados, los efectos de los precios sobre la economía y sobre los diferentes grupos económicos y sociales carecían de la importancia para convertirlos en factores capaces de generar problemas de significación. Además, desde 1972 los crecientes ingresos por concepto de exportaciones de petróleo facilitaron el mantenimiento de una estructura de precios estable, sin que se produzcan sustanciales presiones fiscales o de balanza de pagos que hubieran hecho necesaria su revisión;

aunque se debe reconocer que, ante la faita de una clara orientación de política energética, se fueron sentando las bases para un creciemiento explosivo del consumo de derivados del petróleo.

Sin embargo, a partir de las presiones derivadas del extrangulamiento externo, estos precios adquirieron un peso significativo, cuando, también, el aparato productivo y el proceso de industrialización habían alcanzado un mayor grado de desarrollo, acorde con la expansión del sistema de suministro de derivados y con el nivel de vida.

El motivo de este cambio, como se ha señalado, se encuentra en los crecientes requerimientos para reducir los déficits fiscales etastentes. Aunque también se buscaba una reducción de la demanda de los derivados de petróleo y del contrabando hacia los países vecinos, con miras a disponer de un mayor saldo exportable de petróleo. Las presiones para incrementar el saldo de los excedentes en divisas y en recursos fiscales necesarios para servir la deuda externa han constituido el telón de fondo de los incrementos de precios decretados desde dicha fecha. Así, la variación de las políticas de precios respondió a condicionalidades externas, mientras que otras reflexiones aparecen sólo como pretextos en los acuerdos ministeriales.

A pesar de que la intervención estatal aparece como una necesidad, que constituye la única manera para la fijación de los precios, resultaría insensato desconocer la existencia de fuerzas y tendencias del mercado, que se articulan y presentan de diversa forma. El Estado no sólo que puede, sino que debe influir sobre ellas para orientar el resultado de la actividad económica hacía metas nacionales concretas.

La capacidad del Estado moderno para influir sobre las fuerzas de mercado es elevada, pero aún así resulta a veces imposible alcanzar simultáneamente varios objetivos o lograr que la búsqueda de los mismos no tenga repercusiones indeseables. La acción pública en el campo de los precios sólo es efectiva en la medida en que, partiendo del conocimiento de las reglas y conductas económicas, pueda aprovecharlas para orientar la actividad social y económica.

De igual manera, tampoco se puede obviar la influencia de la energía y sus precios para el mantenimiento de un cierto grado de competitividad externa, elemento importante para una dinámica asignación de recursos, en función de la programación del desarrollo nacional, sin descuidar la conservación del recurso hidrocarburífero y las perspectivas de la demanda, dentro de las posibilidades de sustitución y transición hacia otras fuentes de energía más abundantes y renovables.

Estas reflexiones son necesarias al analizar las experiencias anteriores, pues en algunos casos las variaciones de los precios de los combustibles han resultado sumamente costosas cuando, ante las múltiples y contradictorias presiones asociadas al ajuste de los precios, se ha reaccionado con decisiones inmediatistas. Como fue, por ejemplo, la poco tinosa aplicación de decisiones sobre el tema en octubre de 1962, cuando el gobierno nacional, ante las presiones populares, tuvo que revisar la decisión tomada pocos días antes y reducir los precios de algunos derivados del petróleo. Situación que ha servido de abono a nuevos conflictos, sin naturalmente haber logrado alcanzar los objetivos repetidamente propuestos.

## V.3.3. Requerimientos fiscales

Las variaciones de precios de la energía han estado motivadas por la política presupuestaria y fiscal, sea para eliminar subsidios o para recaudar fondos, o en combinaciones de ambos. Así, el uso de estos precios como

instrumento de política presupuestaria y fiscal es una vieja práctica, en la medida que gran parte de los ingresos de los presupuestos públicos proceden de impuestos a los combustibles o representan fondos importantes destinados a subsidiar el consumo de otros energéticos.

De hecho, los movimientos de precios ocurridos a partir de 1981 están afectados por la necesidad de incrementar los ingresos del Estado o por la imposibilidad del mismo para mantener los subsidios indirectos a través de los precios. Luego, la caída de los precios del petróleo, que ocasionó la disminución en sus ingresos de exportación, agudizó los problemas presupuestarios y fiscales en el Ecuador, volviendo nuevamente indispensable la revisión de los precios de de los derivados.

Otra de las razones por las cuales los precios de los combustibles son usados como instrumento de política presupuestaria y fiscal es la facilidad con que puede fijarse el impuesto y recaudarse el ingreso. En efecto, aún cuando los precios de la energía son establecidos por vía administrativa o por el mercado, el impuesto siempre se establece por la vía administrativa. Consecuentemente un aumento de precios, orientado a mejorar la recaudación del Estado y/o reducir la subvención estatal, puede decidirse sin pasar por el proceso complejo que siguen otros impuestos o cambios en las partidas presupuestarias.

En otras palabras, se trata de una decisión que recae en la potestad del ejecutivo, sin que, aparentemente, tenga ingerencia alguna el Congreso Nacional. Aunque sobre este tema existen encontradas interpretaciones, que han dado lugar a sendas interpelaciones y debates parlamentarios luego de cada variación de los precios.

Como cualquier otro cambio presupuestario o impuesto, los aumentos en los precios de la energía hechos con esos fines están sujetos a consideraciones Obviamente, además del interés presupuestario y fiscal, el impuesto sobre la energía puede originarse en una política estatal dirigida a frenar o desviar el consumo por razones económicas, como balanza de pagos o aún energéticas.

Si bien el uso de los precios como instrumento de política fiscal es una vieja práctica con justificativos teóricos válidos, el uso de ese instrumento requiere un especial cuidado para evitar deformaciones en la estructura del consumo, que generen efectos colaterales no deseados. A pesar de las serias presiones políticas que acompañan a los cambios de precios, es posible y necesario diseñar estructuras de precios que provean al Estado de los ingresos que desea obtener de esta fuente, al tiempo que genere una escala de precios relativos con diferenciales de precios compatibles con la política energética.

## V.3.4. Políticas monetaria y cambiaria

Las políticas monetaria y cambiaria se han convertido en elementos importantes para la fijación de la política de precios de los derivados, justamente por la incidencia de estas políticas en el manejo de la economía. En efecto, el agravamiento de los problemas presupuestarios y de la balanza de pagos ha dado lugar también a rápidos procesos de devaluación que, en mayor o menor grado, han aparecido en todos los países de la región.

Además, uno de los problemas más complejos en la determinación de las políticas de precios viene dado por los elevados niveles de los precios en los países vecinos, así como por los procesos de devaluación cambiaria en dicho países.

Estos procesos de devaluación han coincidido con los procesos de ajuste de los precios internos de la energía. Ahora bien, la aproximación de los precios internos a los precios internacionales ha conllevado un aumento de los primeros en términos de dólares, en la medida que la tasa de cambio de las monedas nacionales con relación al dólar fue constante.

Pero, en la práctica, se hacen cada vez más necesarias mayores cantidades de moneda local o sea sucres para cubrir la devaluación. Así, un aumento en términos de dólares requeriría normalmente un mayor incremento en los precios internos en moneda nacional. Aún en el caso de que se produjera el ajuste, si continua el proceso devaluatorio, manteniendo fijos los precios internacionales, esa devaluación obligará a revisar los precios en poco tiempo.

En algunos casos se ha intentado obviar el problema de la devaluación mediante la fijación de una tasa de cambio preferencial para las importaciones de petróleo. Sin embargo, esa tasa preferencial, que subvenciona a un rubro de tanta incidencia sobre las importaciones globales, sin otras medidas que moderen el consumo interno, estimula ese consumo mediante precios bajos -como es la situación del GLP en el Ecuador-, lo cual aumenta la presión de la energía sobre el sector externo, acelerando el proceso de devaluación y con ésto el costo de otros productos esenciales que se importan.

Si bien cada país debe manejar el impacto de la devaluación en los precios de la energía según sus propias experiencias y realidades, el tratamiento de la devaluación en la fijación de precios es un asunto que resulta inevitable en el Ecuador, donde se ha vuelto a la práctica de las minidevaluaciones: otro rubro de deterioro permanentemente del precio de los combustibles frente a los países vecinos, pero que ha sido, más o menos,

equilibrado en base a los reajustes mensuales de los precios de los combustibles.

Los precios de los derivados del petróleo en el Ecuador, en tanto difieran sustantivamente de los de los países vecinos, tienen una tendencia a incidir en sus políticas monetaria y cambiaria, situación que se agrava en tanto se tiene un componente importado, como es la importación de GLP en la actualidad.

## V.3.5. Influencia de los precios internacionales

Resulta imposible hablar de precios y políticas de precios sin envolverse en el análisis de los costos reales de la energía. Esto plantea a su vez la discusión sobre que costos se deben usar: el de producción, el de reposición del recurso producido y consumido o el precio definido en el mercado internacional o costo de oportunidad; cada uno de los cuales tiene sus pros y sus contras, así como dificultades metodológicas propias.

Ahora bien, independientemente de estos problemas asociados a la determinación de costos, conviene analizar la incidencia de los precios internacionales, como marco de referencia.

Si bien es explicable que, debido a limitaciones de carácter social o a una política económica deliberada, el país decida mantener precios internos por debajo de los precios internacionales, ello no cambia el hecho de que los energéticos importados tengan un impacto que se esparce a través de la balanza de pagos a toda la economía. Para el Ecuador, esa diferencia de precios tiene un impacto significativo en el sector externo y en el presupuesto, que varía según cual sea la relación entre las cantidades de

petróleo y derivados emportadas y las de derivados producidas con las importadas, así como entre los precios internos con los internacionales.

En esta situación la referencia del precio internacional es sumamente significativa para los ingresos globales. Aunque parecería no serlo para fijar el monto recomendable de producción, que está supeditado a otro tipo de reflexiones.

Aquí, se puede concluir que el precio en el mercado internacional es un indicador importante y que no puede perderse de vista, pero que, de ninguna manera, puede ser integrado automáticamente en la política de precios de los combustibles. Su valor radica en la posibilidad de ser una guía de la evolución de los precios a nivel internacional y, por supuesto, de las tendencias de la producción y el consumo.

## V.3.6. Precios de los combustibles en los países vecinos

Un elemento vital para el Ecuador, mucho más importante que los precios en los mercados internacionales de los hidrocarburos, que deberían estar presentes en la elaboración de toda política de precios, está determinado por la posibilidad de que las decisiones sobre precios internos sean vulneradas por los problemas derivados de los precios de los combustibles en los países fronterizos.

En efecto, las fronteras dentro de las cuales el gobierno nacional fija los precios no constituyen, desde el punto de vista económico, un cerco cerrado, puesto que no son capaces de impedir el contrabando de combustibles, que encuentran su motivación en los diferenciales de precios con los vecinos: Colombia y Perú.

Esto sería posible, sin pensar en una disminución considerable de estos diferenciales, cuando éstos sean superados por los costos de transporte o si se logrará establecer controles efectivos. En la práctica, es raro encontrar que los obstáculos creados se conviertan en instrumentos para impedir la corrupción, si no se cuenta con una verdadera y efectiva decisión política para erradicar el contrabando. De todas maneras, aun en esos casos, que no se han dado realmente en el país, siempre existen potenciales mecanismos para realizar estas transacciones ilícitas.

Irónicamente, en la mayor parte de las veces, además de deformar considerablemente el mercado interno, el contrabando de derivados de petróleo, estimulado por diferenciales de precios con los países vecinos, convierte una eventual política interna en un instrumento para se subsidie el consumo regional en Colombia y Perú.

En este sentido, es preciso que se estudie permanente la evolución y la estructura de los precios de los combustibles y sus políticas energéticas y económicas, procurando incertarlas en las decisiones económicas nacionales que se aplican, para poder anticipar y prevenir oportunamente posibles variaciones significativas.

Los precios de los combustibles en los países vecinos obligan a la adopción de una política de precios mucho más flexible, así como a la utilización de otro tipo de medidas de control que permitan disminuir el atractivo existente para que no se convierta en un costoso drenaje de recursos el flujo ilegal de conbustibles.

## V.3.7. Precios de la energía y sus diferenciales

El otro ejemplo de decisiones inmediatistas, que han servido de caldo de cultivo a nuevos conflictos socio-económicos y energéticos, está dado por la carencia de una política clara que comprenda diferenciales de precios entre los energéticos disponibles en el mercado. Esta situación, que demuestra la carencia de lineamientos de política energética, también se ha dado en el caso de los derivados, lo cual, como es lógico suponer, se presenta con mayor crudeza en el contexto energético global, si, por ejemplo, se compara con las tarifas de electricidad.

La política de precios de la energía, no sólo que tiene que establecer el nivel de los precios de los principales energéticos, sino que tiene que adecuarlos en una estructura que permita reducir el impacto de los aumentos de los precios en ciertos sectores sociales o desestimular el uso de determinados energéticos.

La existencia de un importante diferencial de precios entre el diesel y la gasolina, bajo la premisa de que el primero es usado como combustible industrial y en el transporte masivo de pasajeros y de carga, mientras el segundo tiene un uso más generalizado en el transporte privado individual, intenta apoyar al sector industrial y los sectores de transporte masivo. Pero, en el Ecuador, como se analizó oportunamente, las variaciones relativas de los precios tienen tendencias erráticas, que no permiten divisar una política energética, sino exclusivamente la intención fiscal de recaudar recursos.

Igualmente, existen importantes diferenciales entre los distintos tipos de gasolinas en favor de las de menor octanaje, bajo la premisa de que los usuarios de las gasolinas de este tipo corresponden a vehículos de servicio público o de uso privado, correspondientes a grupos de ingresos medios bajos y la de mayor octanaje a los carros privados, sin que estas diferencias tengan su origen en los costos de producción.

En cuanto al gas licuado de petróleo, en el Ecuador existen diferenciales de precios, en relación con otros derivados, que le favorecen, bajo la premisa de que se trata de un energético de uso familiar y que, por lo tanto, incide en el nivel de vida de amplios sectores de la población.

Dentro del sistema tarifario para la electricidad, también aparecen diferenciales de precios en términos de la cantidad consumida y de los sectores de consumo.

Esta política de diferenciales de precios introduce en la política de precios el elemento redistributivo y el costo público, dos factores importantes especialmente en la determinación de los precios de aquellos bienes bajo control estatal. Sin embargo, plantea también dos grandes problemas: a quienes se está favoreciendo o perjudicando, y cuales medidas complementarias hay que tomar.

Un diferencial considerable en los precios de los energéticos competitivos, basado en factores no económicos, tiende a generar una sustitución entre aquellos. Si esa sustitución no estaba prevista, los efectos pueden ser costosos y al final generar problemas sociales y políticos superiores a los que se trataba de evitar.

Así, el diferencial excesivo entre diesel y gasolina, en donde los combustibles tienen un precio considerable, estaría provocando no una consolidación del transporte colectivo sino el desplazamiento indiscriminado hacia el uso del diesel en todo tipo de transporte y en la industria. Más que favorecer al usuario de los sevicios de los vehículos pesados, se está beneficiando a los sectores industriales que pueden usar un combustible más barato, pero que no necesariamente resulta adecuado para el consumo industrial generalizado.

En el caso del diferencial que favorece al gas licuado de petróleo y la falta de medidas complementarias han dado lugar a un incremento notable en el consumo residencial en el Ecuador, que tiene que importar el GLP para suplir sus necesidades y que cuenta con un significativo potencial de otros energéticos, como podría ser la electricidad en base a la hidroenergía o el kerex. En algunos casos ese diferencial ha estimulado un uso ineficiente del GLP en la industria, o como ha sucedido en otros países, también, en el sector transporte. Por estas razones, entre otras, el gobierno está impulsando un programa para la introducción del kerex en sustitución del GLP.

Además de favorecer a quien no se desea, esos diferenciales indiscriminados han provocado profundas alteraciones y desfases entre la estructura de la producción y del consumo.

Aún considerando la validez del diferencial en favor de un grupo social o económico, permanece el problema de como diseñar un conjunto de medidas complementarias, que sin provocar deformaciones y perjuicios permitan que el diferencial llegue sólo al grupo deseado. Por ejemplo, el diferencial de precios que favorece al diesel podría ir acompañado de limitaciones al uso de ese combustible en el sector industrial. El diferencial en favor del gas licuado podría ir unido a restricciones contra su uso en actividades ajenas a las que se desean favorecer, medidas que deberán ser diseñadas y aplicadas en cada caso específico.

Desgraciadamente, la experiencia parece señalar que los diferentes gobiernos han puesto un mayor énfasis en el establecimiento de niveles de precios cada vez más elevados, sin diseñar un sistema, adecuado y coherente, de diferenciales y de instrumentos discriminatorios, lo cual limita la estructuración de un conjunto de medidas complementarias.

Distinto al diferencial de precios para favorecer a determinados grupos sociales y económicos es aquel orientado a estimular o desestimular el consumo de ciertos energéticos. Así, en algunas ocasiones se ha utilizado el diferencial de precios entre fuel oil o diesel de diferentes densidades, para estimular el consumo industrial de los combustibles más pesados. Lo cual, además, de fomentar el uso racional de la energía, ayuda a ajustar la estructura del consumo de derivados a la estructura de producción. Con lo que se estaría impulsando el consumo de excedentes adicionales en derivados pesados, producidos a raíz del desplazamiento de las plantas térmicas por plantas hidroeléctricas, como sucede en el Ecuador con la puesta en marcha de los grandes proyectos hidroeléctricos.

El diferencial de precios permite también el manejo de critérios ecológicos, así como la solución de problemas de escasez y la consideración de otros aspectos económicos y energéticos.

De esta manera, la definición de los diferenciales y de los niveles en la política de precios internos tiene que armonizar en el corto, mediano y largo plazos una serie de critérios generales y particulares de política económica, fiscal, energética, ecológica y social, que le permitan contribuir al desarrollo armónico de un país y no sólo a enfrentar problemas inmediatos.

## V.3.8. Financiamiento del sector petrolero y energético

Conviene señalar que en el Ecuador, el uso del precio como instrumento de política presupuestaria y fiscal no persigue exclusivamente el aumento de los ingresos generales del Estado, sino que apareció también asociado a las políticas de financiamiento del sector energético.

Hasta 1982 la situación general permitía que de la creciente renta petrolera se otorguen a las empresas energéticas, sobre todo a INECEL y también a CEPE, ingresos presupuestarios, no necesariamente calculados al principio del año, relativamente suficientes para cubrir los costos de producción y aún lograr algunos excedentes para financiar con recursos internos gran parte de los programas de expansión o para pagar parte del endeudamiento que esos programas requerían. Al tiempo que el Estado obtenía ingresos considerables a través de impuestos a la venta de la energía.

Además, estos sectores recibían contribuciones adicionales, vía presupuesto o no, para la realización de grandes obras de infraestructura, como fue el caso de la construcción de la Refineria Estatal de Esmeraldas. También existía la posibilidad de conseguir préstamos en el exterior. De hecho, esta solidez financiera de los sectores energéticos explica en parte su extraordinaria capacidad de endeudamiento.

Con la caída de los precios internacionales del petróleo y los procesos de agudización de la crisis económica internacional las empresas energéticas: CEPE e INECEL se volvieron deficitarias, sin encentrar más en el Estado la capacidad para obtener los subsidios que les permitieran cumplir con sus compromisos externos.

Para el Ecuador, la situación de bonanza se reflejó fundamentalmente en el auge de los programas de electrificación. En vista de las perspectivas financieras, que aparecían como boyantes -precios crecientes del crudo y tasas de interes bajas y hasta negativas-, INECEL aumentó aún más sus actividades, utilizando los recursos propios y ampliando aceleradamente su endeudamiento interno y sobre todo externo.

Ahora bien, mientras los ingresos petroleros eran crecientes resultaba posible mantener los subsidios a la energía. Empero, la caída de los precios del petróleo, con sus diversas repercusiones económicas, impidieron mantener los esquemas de subsidio. Además, los problemas presupuestarios y de balanza de pagos hacían prevalecer el equilibrio de los precios en base a energía cara, aún a costos sociales más elevados.

Pero, las dificultades económicas y las magnitudes de las inversiones no sólo obligaron a repetir esquemas financieros en que las empresas fueran capaces de cubrir con sus ingresos sus costos de operación y el pago de sus deudas de inversión, sino que el precio como medio de financiamiento de los sectores energéticos en general se ha convertido en un instrumento de política económica muy importante, que recibe el respaldo permanente de las condicionalidades externas.

Así, frente al problema cada vez más crítico del financiamiento externo y del elevado monto de las inversiones energéticas en las inversiones totales, van quedando agotados los recursos para financiar la explotación de otras fuentes energéticas o para fomentar aquellos programas de fuentes alternas y de conservación, que pudieran contribuir a diversificar y racionalizar la estructura energética. De esta manera, lo que se busca es una solución a través de los precios, con miras a conseguir los recursos suficientes para financiar la sustitución o conservación energética, siempre y cuando los ingresos no se destinen a satisfacer exclusivamente requerimientos fiscales, motivados en miopes reflexiones cortoplacistas.

El uso del precio como instrumento de la política económica en el sector energético podría partir de dos premisas fundamentales. En primer lugar, la necesidad de generar recursos internos para expandir la producción y modificar su estructura, en períodos -como el actual- de serias limitaciones

presupuestarias y de crecientes dificultades para obtener financiamiento externo. Sin esos recursos internos, la expansión y modificación estructural de la producción y también del consumo, será improbable y las posteriores restricciones energéticas se convertirán en un freno al desarrollo económico nacional.

En segundo lugar, dados los niveles de estratificación y concentración del consumo de energía, así como la magnitud y calidad de los recursos destinados al sector, no sólo es conveniente que los usuarios de las formas de energía más refinadas paguen su consumo, sino también que ayuden a financiar la expansión y modificación de todo el sector energético nacional, tanto para su propio provecho como de otros sectores más débiles de la sociedad.

El uso de los precios de algunos energéticos para financiar otros es una práctica ampliamente conocida en América Latina. Así, existen diferenciales de tarifas para apoyar cierto consumo, financiado en parte con los precios altos de otros sectores o donde determinados derivados son subsidiados por otros, sin que en su conjunto sean reducidos los ingresos globales de las empresas.

Además, en el caso ecuatoriano ha existido una transferencia directa de la renta petrolera a las empresas eléctricas. En algunos casos esas transferencias o la asignación de una fracción importante de dicha renta significan el uso de los precios y de los impuestos para generar recursos financieros dentro de las empresas petroleras, con miras a financiar el desarrollo hidroeléctrico que permitirá substituir al propio petróleo.

En otros casos, se han creado impuestos especiales a las gasolinas los cuales se destinan al financiamiento de la expansión de los sistemas de transporte colectivo o al desarrollo de la red vial. O se están creando fondos de financiamiento energético en base a ciertos porcentajes de los precios de venta de los derivados del petróleo y la electricidad, como ha sucedido en el Brasil, los mismos que son luego destinados al impulso de otras fuentes energéticas y al fomento del uso racional de energía.

De todas maneras la crisis financiera va obligando a buscar nuevos esquemas que hagan posible un desarrollo energético armónico y autosostenido. El uso de los precios y de los impuestos de ciertos energéticos para financiar aquel desarrollo, no sólo abre nuevas posibilidades a la transición energética sino también a las políticas de redistribución del ingreso, en la medida que se logre que los precios más altos afecten realmente a grupos sociales de altos ingresos, para financiar el desarrollo de proyectos energéticos destinados a los sectores de menor ingreso. Sin embargo, es conveniente estar conciente de la capacidad que tienen los grupos de elevados ingresos para, de una u otra manera, trasladar la incidencia real de los mayores precios al resto de la población. Y también, por supuesto, las limitaciones que tiene la política de precios de los combustibles como una posible herramienta para alterar positivamente la distribución del ingreso, aunque, eso sí, no se puede descuidar su potencial para afectarla negativamente.

Obviamente, el uso de los precios como instrumento para financiar el desarrollo energético depende de los costos y de los niveles de precios que se establezcan y, fundamentalmente, del destino que se den a los recursos recaudados. La elevación de precios no significa que se tenga en mente el financiamiento del sector energético.

En el Ecuador, en donde a pesar de los sucesivos incrementos de los precios de los derivados del petróleo, desde 1981, la situación financiera de CEPE se deterioró sistemáticamente, hasta que se aprobó una nueva ley para

el ente estatal —PETROECUADOR—, con una serie de disposiciones para garanticar su autofinanciamiento. La situación anterior dio lugar a la conformación de una fuente casi permanente de financiamiento del fisco en general y no realmente del propio sector energético. Esto se espera cambiará con la empedición de la nueva ley para la empresa estatal, que se financiará en base a los rendimientos empresariales y no a un tratamiento burocrático, o sea fijando precios de los combustibles que apunten, en primer lugar, a satisfacer sus costos reales.

## V.3.9. Distribución del ingreso

La posibilidad de usar la política de precios como instrumento para reducir los déficits de balanza de pagos o para racionalizar el uso de la energía, así como para manejar diferenciales significativos de precios entre energéticos competitivos, depende fundamentalmente de la relación entre precios, ingresos y consumo de la energía.

Al estudiar algunas cifras, se podría encontrar variaciones del consumo como reacción al aumento de los precios y la caída del PIB. En la práctica se ha registrado una cierta contradicción, pues pese a los incrementos de precios observados en los últimos años, la demanda de la energía continuó creciendo, aún durante años de severa crisis económica, con notable aumento del desempleo y caída de la producción.

Sin embargo, esta situación se explica por la compleja función de la demanda energética: la demanda de un bien es una función de la preferencia de los consumidores, de su precio y los precios de los bienes competitivos y complementarios, de los ingresos individuales y su distribución, de la población y su distribución, y de otras variables.

En una sociedad subdesarrollada como la ecuatoriana, en donde el problema no es una simple reposición y mantenimiento sino la construcción de infraestructura, en medio de un sostenido crecimiento poblacional, de un rápido y anárquico proceso de urbanización, una modificación permanente de hábitos y preferencias, así como un nivel de consumo por habitante muy bajo, ya no es posible suponer que los precios y los ingresos definan los niveles de consumo, pues hay otras variables cuya influencia puede ser mayor.

Para entender la aseveración anterior resultaría útil estudiar las características del consumo en los diferentes sectores. Así, en el Ecuador, el consumo energético del sector residencial ha crecido de manera sistemática desde los años sesenta, aunque su ritmo disminuyó a partir de los años de crisis, pero su tasa de crecimiento supera la tasa promedio de consumo final.

El primer elemento que explica un crecimiento del consumo en medio de aumentos de precios y caída del PIB es el bajo nivel de consumo per cápita general. Con los bajos niveles de amplios sectores de la población resulta difícil una rápida reacción orientada a reducir un consumo de indigencia.

Esa precaria situación se ve agravada tanto por la distribución del consumo, como por su estratificación entre diferentes sectores y por los efectos de demostración. En efecto, existen grandes grupos poblacionales cuyos niveles de consumo energético son tan escasos que no pueden reaccionar de inmediato a aumentos en los precios de la energía o a la caída del producto interno bruto. Esos grupos tienen un nivel de consumo mínimo, dada una cierta tecnología de uso, para satisfacer necesidades imprescindibles y sólo podrían reducir rápidamente sus niveles de consumo energético si los aumentos de precios o la recesión les obligarán a modificar

(quizas se debería decir: a deteriorar más) sus costumbres alimenticias e higiénicas. Para ellos, la disminución del consumo per cápita que se viene dando con o sin crisis, es un ajuste gradual a un permanente deterioro de las condiciones de vida. No es sólo el resultado de los efectos que ocasionan los incrementos de los precios.

Para las minorías de consumidores residenciales que absorven grandes cantidades de energía, sus ingresos familiares son tan altos y disponen de una gran capacidad para trasladar el impacto de los precios a otros grupos sociales que, con o sin crisis, mantienen su nivel de consumo per cápita con la misma tendencia a la estabilidad o al crecimiento.

Una respuesta más rápida a la caída del ingreso familiar o al aumento en los precios de la energía proviene de los sectores de ingresos y consumos energéticos intermedios, cuyos niveles de consumo les permiten cierto nivel de ahorro y cuyos niveles de ingreso les hacen sensibles a los vaivenes económicos.

Por otra parte, tanto los efectos de demostración, dentro de un sentido de modernidad, que conllevan una clara preferencia por el consumo de ciertas formas de energía, acordes con el sostenido proceso de urbanización, implican un crecimiento de la demanda de energía comercial. Los dos factores operan con cierta independencia de los precios de la energía y más bien parecen acentuarse en los períodos de crisis.

De esta manera, la política de precios de los combustibles, si bien no tiene una capacidad decisiva para variar las estructuras de la distribución del ingreso, ni podría ser considerada como una herramienta recomendada para este fin, tiene una serie de efectos y resultados colaterales, que no pueden ser descuidados, de ninguna manera. Esta consideración es aún más pertinente en medio de procesos inflacionarios tan acelerados como el

presente, en los cuales los propios responsables de la formulación de la política de precios se enfrentan con serias dificultades para regular los cambios en los precios relativos.

## V.3.10. Incidencia sectorial y regional

Complementariamente a la incidencia en la distribución del ingreso, que puede ser medida también por las variaciones del sector residencial, es conveniente integrar éstas en relación con lo que sucede en los otros sectores de la economía, así como a nivel regional. Situación que también incide en la distribución del ingreso, pero que, por sus características, es preferible tratarlo en una manera separada.

Así, luego de haber analizado la evolución del sector residencial, se encuentra también un crecimiento del consumo energético en lo que respecta al sector público. Hay dos factores que explican esta situación, pese a la recesión y al incremento de precios. En primer lugar, se observa todavia una expansión del sector público el cual conlleva un crecimiento y también, aunque más lentamente durante la crisis, una modernización de sus instalaciones físicas, que hasta el presente se traducen en un mayor consumo de energía. En segundo lugar, no existe una generalizada sensibilidad sobre el impacto del aumento de precios o la caída de los ingresos en el consumo de energía, en cuanto estos elementos no tienen influencia directa y visible sobre el bienestar de los usuarios.

Se requiere una firme disciplina social, un conjunto de incentivos y medidas de carácter físico que reduzcan la oferta y especialmente afecten directamente la demanda para lograr cambios en el consumo. Hasta el presente en pocas oportunidades, y sólo por cortísimo tiempo, se ha

demostrado la voluntad política para impulsar esa disciplina -no alcanzada ni siquiera vista a raíz de la crisis nacional originada por el terremoto de marzo de 1987-, por lo que raras veces los incentivos y medidas tienen la eficacia necesaria y un apoyo político duradero. Pese a los aumentos de los precios y la recesión, el consumo energético del sector público continua creciendo.

Dentro del sector agropecuario el consumo de energía es tan escaso que en un proceso de modernización, rápido o gradual, existe un margen muy amplio para aumentar la intensidad energética en algunas actividades, independientemente de las tendencias de la tasa del crecimiento del producto interno sectorial y de los aumentos en precios.

Por este motivo se registra una elevada tasa de crecimiento del consumo sectorial, aún en períodos de crisis económica y aumentos de precios de la energia. Esto es aún más notorio en los rubros de producción de productos agrícolas destinados a la exportación, que no son afectados por la crisis interna y que, en muchas oportunidades, han recibido mayores beneficios a través de las sucesivas devaluaciones y de otros mecanismos de fomento, con miras a incrementar el flujo de divisas.

En lo referente el sector industrial, aún cuando su demanda energética guarda una clara relación con el PIB sectorial, el impacto de una crisis económica depende de la intensidad con que afecte a los distintos subsectores. En un país de escaso consumo, como el Ecuador, que atravieza una etapa de modernización y de desarrollo de industrias de uso intensivo de energía, partiendo de una base industrial pequeña pero dinámica, es esperable un aumento de la intensidad energética del sector industrial y, además, que la puesta en marcha de unos pocos pero importantes proyectos podría aumentar los requerimientos energéticos a pesar de la crisis.

En cuanto a la reacción frente a los aumentos de precios, la estructura del mercado permite, en mayor o menor grado, reducir sus efectos sobre las empresas, no sólo mediante una mayor racionalidad del uso de la energía en la planta industrial, sino especialmente mediante el traspaso vía precios al consumidor de los incrementos de costos de la energía. Hay evidencias de que los aumentos en los precios de los productos industriales, provocados por la subida de precios de la energía, no siempre guardan proporción ni con la magnitud del alza ni con la participación del insumo energía en la estructura de costos. Ello implica que un simple aumento de precios de la energía, sin mecanismos compensatorios o de control, tenga un impacto inflacionario grande, en el cual el componente mayor no sea la influencia de los precios sobre los costos, sino la especulación y el abuso que permite una estructura de mercado, llena de imperfecciones y desequilibrios.

Sin embargo, pese a los factores mencionados, la reacción de corto plazo del sector industrial frente a los aumentos de precios o a la caída del PIB es mucho más efectiva que en otros sectores de consumo. La industria ha reaccionado con medidas de racionalización a los aumentos en los precios y su consumo ha sido claramente afectado por la recesión. Desde luego, la rapidez y magnitud de las respuestas han dependido del tamaño, recursos y diversidad de los mercados y de las ramas dentro del sector. Esta situación es aún mucho más crítica si la industria atravieza por momentos difíciles para conseguir recursos financieros, que se originan en las políticas de ajuste.

Finalmente, el sector tranporte muestra signos de un proceso de desaceleración del ritmo de consumo debido a los aumentos en los precios de combustibles y más por la crisis económica, registrada durante los últimos años.

Existen varios elementos que podrían conformar una explicación plausible a esta conducta del sector transporte. En primer lugar, aún cuando el transporte es el mayor consumidor de petróleo, el consumo per cápita en el sector es muy bajo, lo cual, dado la composición del sistema nacional de transporte, demuestra una escasa cobertura. En segundo lugar, el proceso de urbanización y la expansión de la infraestructura de comunicación vial en el Ecuador hacen efectiva una demanda potencial de transporte. En tercer lugar, el sentido de modernidad privilegia generalmente al transporte motorizadoindividual, creando no sólo hábitos fuertemente enraizados, sino una escala de valoración que mide el nivel de civilización y aún el status social. En cuarto lugar, la reacción del consumidor frente a los aumentos de precios o cambios en los ingresos individuales y nacionales dependen de las alternativas planteadas y de sus preferencias.

En el Ecuador, además, los sistemas de transporte de pasajeros y aún el de carga presentan una serie de características de gran deficiencia en el servicio y en el rendimiento energético.

Los análisis anteriores permiten comprender la complejidad de la función de la demanda de energía ecuatoriana. Esta explica, por tanto, las dificultades para aislar de ella los efectos de cambios en precios y en el ingreso. Resulta evidente, entonces, que políticas energéticas y petroleras, orientadas a reducir el consumo a través de una política de precios al estilo de los países industrializados, no surtirán los efectos esperados, en cuanto dejen fuera del análisis a elementos muy relevantes en la determinación del consumo.

El uso del precio como instrumento de racionalización del consumo energético tiene que ir acompañado de otros instrumentos capaces de influir sobre las distintas variables, que definen la función de demanda de la energia en general y de ciertos energéticos en particular.

Medidas de carácter administrativo y económico, tendrían que complementar una política de precios orientada a incidir significativamente en la demanda, la misma que debería ajustarse a las realidades socio económicas del país y a las disponibilidades de recursos energéticos. Esto significa que será necesario definir un estilo de desarrollo propio, no sustentado en patrones de consumo ajenos a nuestras circunstancias.

En resumen, la complejidad de la función de la demanda de energía ecuatoriana tiende a diluir la relación entre precios y consumo, en la medida en que muchos otros factores relevantes en la determinación de ese consumo están cambiando de manera permanente. En esas condiciones, una política de precios por sí sola no produce los resultados que teóricamente se esperan y que podrían observarse en el mundo industrializado. Además, sería utópico creer que se puede aplicar una política liberalizada de precios y que vía subsidios directos se podría lograr la superación de los problemas sociales, en una sociedad tan desequilibrada como la ecuatoriana, donde las características de informalidad y marginalidad predominan. Sin embargo, los precios influyen en el consumo energético y sin una adecuada política de precios sería imposible ejecutar una estrategia de racionalización del uso de la energía.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

#### VI. Conclusiones

De los análisis anteriores es posible desprender una serie de conclusiones fundamentales, que servirán de base para la preparación de una política de precios alternativa para los combustibles del petróleo, considerando que esta política es una herramienta importante no sólo para la política económica en general, sino para el desarrollo energético en particular.

Partiendo de esta reflexión, es preciso reconocer que en el Ecuador, la política de precios de la energía, que está directamente controlada por la acción estatal, se ha dado por una serie de razones coyunturales, en particular las de tipo fiscal, enmarcada en una ambiente de excesiva connotación política, que descuidó otros elementos importantes para el desarrollo nacional. Sobre todo salta a la vista la escasa influencia que ha tenido esta política en el sector energético, por la escasa influencia de consideraciones energéticas en la definición de dicha política; por ejemplo, se puede observar que las sucesivas alteraciones de la estructura de los precios de los combustibles derivados del petróleo no constituyeron una base coherente sobre la que se sustentó una política energética de mediano y largo plazos.

Esta falta notoria de una definición de más largo aliento, que revase las condiciones del momento, aparece claramente como uno de los problemas más graves de las variaciones de precios sucesivamente decretadas desde 1981. De allí, no sólo que no se derivaron las necesarias señales para la economía, sino que, por el contrario, no fue posible establecer un

comportamiento que se ajuste a un horizonte más amplio; por ejemplo, esta ha sido la situación de los precios de la gasolina y el diesel.

Adicionalmente, es muy marcada la carencia total de una política de los precios de los combustibles derivados del petróleo vinculada a las tarifas de energía eléctrica. Unos y otras no presentan relación alguna, lo cual no sólo demuestra una falta de planificación en su diseño y aplicación, sino, también, la escasa interrelación que tienen los dos subsectores dentro de una planificación energética integrada; situación que se refleja igualmente en la vinculación del sector con el resto de la economía.

Sin que la política de precios de los combustibles, así como de las tarifas de la electricidad, sean los únicos mecanismos existentes para el manejo sectorial, se puede concluir que se trata de herramientas básicas para la modulación y gestión sectorial, pero que, hasta el momento, en el país no se ha aplicado realmente una política de precios de la energía, que apunte a un desarrollo armónico y planificado del sector, como uno de los más significativos para la economía y la sociedad en su conjunto. Es más su utilización no ha tenido mucho que ver realmente con las necesidades sectoriales, lo cual ha contribuido a debilitar la imagen de esta política, sin que realmente haya sido utilizada en términos energéticos.

Es indudable, también, que el problema de los precios de los energéticos en general no es simplemente de costos, sino que se debería considerar una serie de elementos adicionales, que pueden tener relación con el financiamiento sectorial y fiscal, con las políticas cambiarias y monetarias, con los esquemas de fomento a las exportaciones y de regulación de los importaciones, con consideraciones de tipo ambiental y social entre otros factores importantes.

Complementariamente, las variaciones de los precios de los combustibles han sido el producto de decisiones aisladas, en base a ajustes esporádicos y muchas veces violentos, que no sólo que ocasionaron las consabidas protestas de la población y el agudo malestar político, sino que no pudieron integrarse en una estrategia más o menos clara, en tanto su aplicación dependía de las consideraciones políticas o electorales de los gobiernos de turno.

De igual manera, durante la realización del estudio se pudo establecer como las cifras disponibles no necesariamente responden a la realidad o que tienen poca confiabilidad, puesto que, por un lado, no se ha aplicado una sistema de costos adecuado para la fijación de los precios de los derivados; y, por otro lado, las alzas de los precios fueron el producto de consideraciones que no tenían mucho que ver con los costos y respondían a resoluciones tomadas independientemente de las reflexiones sectoriales. Se puede afirmar, que en más una ocasión, los costos se calcularon luego de que los niveles de los nuevos precios ya habían sido decididos o, por lo menos, que su fijación se orientó a la justificación de valores que aparecían como necesarios dentro de la situación fiscal de la economía.

### VI. Recomendaciones

Sin pretender agotar las recomendaciones que se pueden desprender del trabajo realizado y tampoco profundizar los detalles para su aplicación potencial —tarea que dependerá de los lineamientos de política energética que se fijen y que al momento no aparecen con absoluta claridad—, bien se pueden establecer algunos aspectos sobresalientes que deberían ser considerados en las políticas de precios de la energía, en general.

- 1. Como prioritaria aparece la necesidad de que se diseñe una política de precios de los combustibles derivados del petróleo y de las tarifas de energía eléctrica, que refleje una estrategia de desarrollo energético, para lo cual, en forma clara y factible, deberá englobar a todos los subsectores, particularmente al eléctrico y al hidrocarburífero. Y, de ser posible, se debería considerar alguna relación con otras fuentes energéticas de consumo significativo en el país, a pesar de que su valoración no sea realizada a través del Estado, pero que, por su volumen de consumo, podrían tener una influencia decisiva; como podría ser, por ejemplo, la leña y un manejo concertado de su consumo, adecuándolo a las disponibilidades nacionales que no alteren el medio ambiente y la capacidad de susutución con otras fuentes de energía. Por lo tanto, esta política de precios debe ser un pilar que apunte hacia el uso racional de la energía.
  - 2. Partiendo de una política global de precios de los energéticos, se debe estructurar su aplicación en un contexto más amplio que revase las consideraciones sectoriales y tenga presentes elementos de política económica, de política fiscal, de política ambiental y de política social. Esta definición de la política de precios es indispensable y debe ser concientemente integrada si se desea lograr una verdadera interrelación del sector energético con el resto de la economía y de la sociedad, en caso contrario sus resultados siempre tendrán una serie de consecuencias indeseables, que ocasionarán costos que podrían ser obviados si su aplicación revasa los límites sectoriales.
    - 3. La experiencia ecuatoriana enseña que es urgente el diseño de una política de mediano y largo plazos, que emita señales más o menos coherentes en el tiempo —con los reajustes que vayan siendo necesarios—, a fin de que productores y consumidores de energía puedan adecuar y

planificar sus acciones dentro de horizontes aceptables y sin costos excesivos. La política de precios debería contribuir a regular la demanda de energía, procurando vigorizar, sobre bases sólidas, la recuperación de la economía, las exportaciones e importaciones de energéticos, así como el financiamiento sectorial. Este último aspecto se presenta como vital, no sólo para garantizar la adecuada expansión y el manteniento del aparato energético, sino por la incidencia que tiene el sector dentro de las inversiones nacionales.

Como uno de los elementos básicos de política energética, la política de precios debería propender a ajustar la demanda de energía a las disponibilidades nacionales de energéticos, procurando que se readecuación se de en un plazo prudencial sin saltos traumáticos y tampoco manteniendo estructuras erradas, cuya superación será cada vez más difícil y costosa.

Dentro de estas consideraciones aparece como recomendable el estudio de los ajustes graduales, como una estrategia con una serie de ventajas y algunas contradicciones, que podría aplicarse por un tiempo más o menos prolongado, siempre y cuando no contribuya a institucionalizar el proceso inflacionario, como parece que sucede en la actualidad.

4. Si se reconoce la necesidad de aplicar una política de large aliento, es también indispensable considerar la necesidad de que los ajustes de los precios de los energéticos, en particular de los combustibles derivados del petróleo, se realicen en bloque y dentro de consideraciones que no alteren—salvo consideraciones que realmente lo ameriten—los niveles relativos de precios existentes. De lo contrario, se seguriá dentro del actual orden de cosas, en el que los precios relativos no responden a política energética alguna y que, por el contrario, contribuyen a debilitar la estructura energética.

La estructuración de escalas relativas y absolutas de precios, así como su dinámica y su proyección, constituyen la mejor forma para reflejar la coherencia de una política de precios, que apunte a la orientación del consumo de energía en función de los requerimientos de la economía y de las disponibilidades de recursos emistentes. Para estos efectos será necesario disponer de una serie de criterios de política energética, fiscal, económica, ambiental y social, a través de los cuales se otorgarán las valoraciones respectivas a los diferentes energéticos, fijando precios mínimos integrados alrededor de un precio base para aiguna fuente energética que podría ser considerada como guía —a ser elegida por sus características energéticas, su versatilidad y sus reservas, por ejemplo— y que podría ajustarse en forma gradual o mantenerse relativamente estable, sin que, en ninguno de los dos casos, se altere sustancialmente la relación emistente con los otros derivados del petróleo y la electricidad, cumpliendo con la función de orientación que se les ha encomendado.

En un esquema de precios relativos como el sugerido, se debe partir de la selección de una serie de criterios —abundancia relativa, costos de oportunidad y de reposición, estructura actual y deseada del consumo, capacidad de sustitución, rendimiento energético, poder calorífico, principales usos y destinos, grado de contaminación, rendimiento fiscal, peso en la balanza de pagos—, que luego serían ponderados en base a lineamientos claros de política energética, tanto desde el punto de vista del consumo y la producción, así como del financiamiento sectorial y, por supuesto, considerando los criterios económicos y sociales que fueran recomendables.

5. Si bien el Estado es el responsable número uno en la fijación de los precios de los combustibles y de las tarifas de la electricidad, su participación debe propender a emitir señales confiables al mercado nacional, para lo cual se deberán considerar no sólo elementos internos, sino también la tendencia de los precios a nivel internacional; así como, naturalmente, los precios de los derivados en los países vecinos y los cambios que se operen allí dentro de sus respectivas políticas energéticas.

Siendo casi imposible, a más de ser económicamente poco recomendable y socialmente explosiva, la vinculación directa de los precios del mercado interno a las cotizaciones internacionales, no se puede descuidar su evolución, como un elemento significativo. Casi se podría hablar de una señal de referencia, cuya función es la de orientar y mantener relacionada la situación de los precios en el Ecuador con los valores emistentes a nivel internacional —precios, consumo, producción y desarrollo tecnológico sectorial—

6. La aplicación de las políticas de precios de la energía, en las actuales condiciones de subdesarrollo del país, con una sociedad profundamente desequilibrada, debe realizarse siempre con la adopción de medidas complementarias, que tengan presentes algunos aspectos de tipo social, a más de los factores señalados. En este sentido se puede pensar en políticas que contengan una discriminación de los precios y esquemas de subsidios.

Así, por ejemplo, se podría mantener o ampliar los diferenciales existentes para los diversos combustibles, procurando gravar en mayor manera a los de consumo destinado a capas de ingresos medios y altos, mientras se beneficia directamente a otros consumidores; con los recursos adicionales que obtiene en un producto, se podría subsidiar el consumo de otros o fomentar el incremento de la producción de posibles sustitutos, preferiblemente de los que no sean renovables y más costosos para el país.

Otro mecanismo, que también ha sido utilizado y que podría ser considerado, es el de diferenciar los productos que se ofrecen, procurando entregar productos claramente identificables para su uso, que podrian tener diferentes precios de acuerdo a los requerimientos de sustitución que se planteen.

Igualmente se podría considerar la entrega de subsidios directos a los transportistas públicos —buses y camiones— o a los usuarios —trabajadores, estudiantes y jubilados—, a través de diversos bonos al transporte, con miras a disminuir el peso de los reajustes que normalmente recae en los sectores más necesitados de la población. Igualmente se podría entregar un subsidio directo a las diversas actividades que se desea apoyar, eliminando los precios bajos de los combustibles; esta posibilidad sería aplicable, por ejemplo, para el caso los pescadores marinos, a quienes se les subsidiaría el producto de su actividad y no los combustibles.

De igual manera, si se resuelve mantener uno o algunos energéticos con precios subsidiados, es preciso establecer mecanismos que permitan controlar efectivamente que su destino sea el deseado y que no son desviados para otros fines. En el caso del kérex, de la gasolina regular y del GLP, para mencionar una alternativa, se podrían construir centros populares de expendio de combustibles, a los cuales sólo podrían acceder peatones con recipientes pequeños. Esta sugerencia podría hacerse extensiva con unidades rodantes en barrios populosos de las principales ciudades, siempre que se cuente con las garantias de seguridad mínimas; siguiendo el ejemplo pionero de la experiencia que se vivió en Quito, en 1983.

La posibilidad de construir gasolineras controladas por el Estado, en sitios urbanos estratégicos y en las provincias fronterizas, debería ser detenidamente estudiada. Así, no sólo que se garantizaría un adecuado y seguro servicio a los consumidores, sino que se podrían establecer precios

diferenciados o en base a cupos para los habitantes de las provincias fronterizas, para disminuir el contrabando.

- 7. En este sentido, será indispensable partir de estudios adecuados sobre los posibles subsidios directos e indirectos que se pueda establecer, priorizando los primeros, con miras determinar sus posibles efectos y los correctivos que fueran necesarios. El problema de los subsidios debería ser motivo de un análisis más profundo, a través del cual se determinen los diversos esquemas a aplicarse; partiendo de consideraciones viables en el país, sin que se apliquen como único punto de referencia los costos de oportunidad, puesto que existen otros elementos comparativos como los costos de producción, los únicos aceptados legalmente, y los costos de reposición.
- 8. A más del problema de los subsidios, es necesario que se revisen los esquemas de costeo que se han utilizado hasta ahora para la fijación de los precios de los combustibles, no sólo para poder tener una herramienta básica en esta tarea, sino para disponer de estadísticas confiables que permitan evaluar adecuadamente la evolución de los precios y costos, así como por supuesto del consumo de los combustibles derivados del petróleo.

Luego de la expedición de la Ley Constitutiva de Petroecuador, en la que se establece la obligación para que el ente estatal cubra sus costos antes de proceder a ninguna repartición de la renta petrolera, se puede anticipar un cambio en la estructura de su financiamiento; situación que no obvia la necesidad para que se consideren mecanismos de costeo que contemplen la eficiencia empresarial y que no se constituyan en una forma para financiar indiscriminadamente actividades hidrocarburíferas poco rentables. Mecanismos que, sin embargo, no recaen en el campo de una política de

precios de los combustibles, sino más bien dentro del manejo financiero de la empresa estatal.

9. Como uno de los puntos básicos de una nueva política se perfila la revisión y, de ser del caso, la reforma de los aspectos legales que tengan relación con la determinación de los precios de los combustibles. Los criterios vigentes en la Ley de Hidrocarburos deberían ser detenidamente analizados, para estudiar la manera en que se pueda incluir aspectos que permitan una mejor valoración del petróleo y sus derivados, apuntando no sólo a cubrir los costos de producción, sino sus costos de reposición, considerando las diferentes condiciones de acceso a los yacimientos de los campos petroleros. Sin embargo, esta revisión legal no puede ser entendida como una opción destinada a facilitar indiscriminadamente los incrementos de los precios de los combustibles derivados del petróleo.

Además, en este punto habrá que considerar las regulaciones al respecto incluidas en la Ley Constituttiva de Petroecuador.

Aquí, por ejemplo, se deberían considerar las reservas existentes de hidrocarburos y sus costos reales de extracción, los costos que implican las importaciones de derivados del petróleo y los costos que implica la infraestructura de almacenamiento, transporte y refinación existente. Estos costos deberán relacionarse con la estructura de consumo actual y su proyección deseada, para tener una manera eficiente de valoración, que permita reflejar el monto de las reservas, con la capacidad de refinación y la demanda.

10. Para poder diseñar una política de precios de los energéticos alternativa, se recomienda el establecimiento de una comisión especial para realizar estudios sobre el tema, pero que no alteraría la capacidad política de decisión del Ministerio, que es la entidad estatal que tendría en última

instancia la responsabilidad total en su diseño y su aplicación. Esta comisión estaria compuesta por varias instituciones: Ministerio de Energía y Minas, Inecel. Petroecuador e INE —con una posible asesoria de la Organización Latinoamericana de la Energía—, tendría como su principal objetivo hacer un seguimiento continuo a la estructura de los diversos costos, a los resultados de las relaciones de precios aplicadas y que esté en capacidad de sugerir los cambios y reajustes que fueran necesarios.

Igualmente, podría ser ventajoso que esta comisión evalue permanentemente la evolución de las políticas de precios en los países vecinos, así como sus respectivas políticas energéticas: sin descuidar, en ningún momento, la evolución a nivel internacional.

Esta comisión, que no debería dar lugar a un nuevo nivel burcorático en el sector energético, sino que estaría compuesta por funcionarios de las entidades mencionadas, debería mantener un esquema de reuniones y de actividad regulares para poder sugerir los mecanismos de seguimiento, las alternativas de control y las medidas correctivas que fueran necesarias.—