

La universalidad del subsidio al gas de uso doméstico, una política equivocada

Universal domestic gas subsidy, a misguided policy

José Sarmiento-Terreros¹

¹Maestría en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Loja, Loja, Ecuador

Correspondencia

Sarmiento-Terreros, José, Maestría en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Loja, Loja, Ecuador
Email: jose.b.sarmiento@unl.edu.ec

Agradecimientos

Maestría en Políticas Públicas

Fecha de recepción

Abril 2022

Fecha de aceptación

Julio 2022

Dirección

Bloque 100. Ciudad Universitaria Guillermo Falconí. Código Postal: 110150, Loja, Ecuador

RESUMEN

La política subsidiaria, ha provocado serios problemas económicos para el Estado y la sociedad en general, el gobierno destina montos importantes al subsidio, el presente documento busca la focalización del subsidio al gas licuado de petróleo en el Ecuador, para el primero y segundo quintil de la población, lo realiza definiéndolo en términos técnicos y de conveniencia para la mayoría de los ecuatorianos, mediante el análisis de la evolución de una serie de datos correspondientes a los años 2002 - 2022, a fin de entender los antecedentes que ha tenido la inversión pública en las variables subsidios y población, con información obtenida a través de fuentes oficiales. Se demuestra que la mayor parte del Gas Licuado de Petróleo (76.10%) es importado y también la injusta distribución que se da al beneficio del subsidio, pues de los 768,660 millones, asignados para el año 2022, se estima que solamente 169,105 millones benefician a casi la mitad de la población, que está ubicada en los dos primeros quintiles de la población, mientras que los 599,554 millones, es decir la diferencia, se beneficia la población que está en la posibilidad de asumir el costo real de este producto.

Palabras clave: Focalización; quintil; subsidio; inequidad; energía renovable.

Códigos JEL: H71. N16. O23.

ABSTRACT

The subsidiary policy has caused serious economic problems for the state and society in general, the government allocates significant amounts to the subsidy, this document seeks to focus the subsidy on liquefied petroleum gas in Ecuador, for the first and second quintile of the population, does it by defining it in technical and convenience terms for the majority of Ecuadorians, through the analysis of the evolution of a series of data corresponding to the years 2002 - 2022, in order to understand the antecedents that public investment has had in the subsidies and population variables, with information obtained through official sources. It is shown that most of the Liquefied Petroleum Gas (76.10%) is imported and also the unfair distribution that is given to the benefit of the subsidy, since of the 768,660 million assigned for the year 2022, only 169,105 million benefits almost half of the population, which is located in the first two quintiles of the population, while the 599.554 million, that is, the difference, benefits the population that is able to assume the real cost of this product

Keywords: Targeting; quintile; subsidy; inequality; renewable energy.

JEL codes: H62. N16. O23.

1 | INTRODUCCIÓN

Desde los años 70, luego del descubrimiento del petróleo en nuestro país, los gobiernos del Ecuador incorporan el monto destinado al subsidio a los combustibles, en especial del gas licuado de petróleo (GLP), cuyo fin principal era favorecer a la clase social más desposeída, Becerra & Creamer, (2016). Actualmente, el Ecuador destina de su presupuesto aproximadamente 600 millones de dólares al año al subsidio de este producto. De acuerdo con estudios, se estima que proveer el gas a los más necesitados resulta más económico que mantener el subsidio a toda la población ecuatoriana, Villavicencio & Ruiz, (2019).

Cabe destacar, que el combustible que representa el mayor uso por parte de las familias ecuatorianas corresponde al GLP. El problema con este hidrocarburo es, que no es de producción nacional, el 76.10 % es importado y sin duda, el impacto que se tiene en el presupuesto estatal es significativo. El precio de venta de este producto, desde la época que Ecuador asumió como moneda oficial el dólar americano, no ha variado, continúa en USD 1.60 el cilindro de 15 Kg para uso doméstico. Precisamente, es el bajo precio que tiene en comparación al de los países vecinos, para que se convierta en el espacio propicio para el apareamiento del contrabando, lo que, a su vez, ha generado problemas para la población fronteriza.

Por lo antes expuesto, el presente estudio está enfocado en dar una respuesta y proponer que es posible eliminar el subsidio al gas para uso doméstico en Ecuador, sin generar problemas a la población, asignando la entrega de este recurso a los sectores deprimidos de la sociedad. Es muy cierto que en la actualidad los subsidios al Gas Licuado de Petróleo benefician en mayor parte a los hogares que están en condiciones de asumir este costo y también a quienes no lo están, quienes tienen un mayor ingreso y pueden acceder en mayor cantidad a los bienes subsidiados llegando inclusive a desviar el uso para el que fue concebido este subsidio. La falta de focalización es causa de desigualdad en el país, Roca, Garrón, & Cisneros (2007).

La focalización del subsidio al gas permitiría financiar de mejor manera la ayuda a los más pobres, lógicamente existe la necesidad de una depuración de la base de datos de los beneficiarios. Dada la importancia que tiene este producto en la economía familiar de los ecuatorianos, la asignación y la entrega de este recurso a los sectores deprimidos de la sociedad es vital. De esta manera, el trabajo de investigación contribuirá como evidencia empírica para futuros estudios en la focalización del subsidio al GLP al primer y segundo quintil de la población. Este pretende ser el aporte como tema de investigación, para que los gobiernos decisores desarrollen políticas públicas en lo que se refiere a la asistencia de este sector de la población. Además, será una fuente de información para futuras investigaciones interesadas en analizar el comportamiento de los subsidios en la economía de un país.

La Secretaría Técnica del Frente Social (SELBEN) establece el índice de bienestar, por lo tanto, ubica y relaciona a determinados sectores, con el Bono de Desarrollo Humano, personas de la tercera edad o con discapacidad, que se ubiquen en el primero y segundo quintil como beneficiarios de ayudas monetarias mensuales. El tema principal es trasladar este subsidio a la población que realmente lo necesita, a través de la focalización, si bien es cierto los intentos de eliminación total de este subsidio, no han sido las más adecuadas, el solo hecho de mencionarlas, se ha convertido en la excusa para que nuestra frágil democracia se quebrante.

De igual manera, este estudio tiene como objetivo general, analizar el impacto económico al establecer un sistema de focalización del subsidio al gas en el Ecuador a la población ubicada en el primer y segundo quintil durante el año 2021, mediante un análisis estadístico que determine en qué medida beneficiará a los sectores involucrados en la focalización. Así como también, plantea los siguientes

como objetivos específicos estudiar el impacto en el presupuesto general del Ecuador, con la implementación en la focalización del subsidio destinado al gas de uso doméstico y evaluar el impacto de la propuesta en el bienestar de los sectores ubicados en el primer y segundo quintil de la población en el Ecuador.

El presente trabajo partirá en la investigación de orden cuantitativo con carácter histórico – analítico basado en la evolución de variables a lo largo del tiempo en donde ha permanecido este subsidio, su uso en los diferentes sectores, estadísticas que nos permitan conocer los posibles beneficiarios en la focalización (primer y segundo quintil de la población), opciones para el reemplazo de este producto, experiencias en los estudios realizados, su pertinencia o no y también si el momento era o no el adecuado. Sin duda, la aplicación de nuevas tecnologías, es necesario también buscar opciones que permitan retomar los objetivos para los cuales fue creado el subsidio, a través de una focalización eficiente que permita a los sectores pobres del país beneficiarse de la subvención.

Iniciamos definiendo los temas abordados en la investigación, su contextualización, un enfoque local, nacional y experiencias ocurridas en algunos países del mundo, también se plantean interrogantes, se formula el problema y se han establecido los objetivos de la investigación.

A continuación, en el primer apartado, se realiza una profunda revisión bibliográfica en temas de particular atención en referencia al tema a investigar, una reseña histórica de lo sucedido, cuáles han sido sus bases a lo largo del tiempo del tema subsidios, aspectos de relevante importancia de cuáles han sido las causas y consecuencias de la eliminación de este subsidio, de igual manera se revisa la normativa legal, su importancia, se planteó hipótesis a la vez que se identifica las variables, seguido del análisis de su aceptación o rechazo.

Luego de ello, se pondrá en análisis los datos obtenidos en lo que se relaciona al enfoque cuantitativo, conjugándola con la investigación exploratoria (oferta y demanda), se definió la muestra para un universo para la aplicación del modelo estadístico, también cuales han sido los montos destinados a este subsidio, pasando a realizar el análisis de interpretación de resultados obtenidos de los cuales fueron recopilados, para lo cual se utilizarán gráficos, tablas y el análisis.

2 | REVISIÓN DE LITERATURA PREVIA

La presente investigación representa el resultado del estudio y análisis realizados por diversos autores en temáticas inherentes con los aspectos centrales de esta investigación. Se han considerado aquellos que han abordado desde los diferentes aspectos, el problema central del presente estudio y, evidentemente la importancia que tienen los subsidios de los combustible y GLP sobre la economía ecuatoriana.

Para Keynes (1923), a diferencia de los clásicos, el mercado no posee mecanismos auto reguladores, por lo que es indispensable la intervención del Estado en la economía a través de la política económica, en el tema de los subsidios menciona que el Estado debe intervenir manteniendo políticas de precios subsidiados.

Mayoral (2009), en su estudio "Estado y mercado en la historia del Ecuador" se refiere a que el incremento del precio del petróleo permitió el aumento sustancial de los ingresos públicos, situación que respalda la aplicación de la subvención al GLP, debido a que el precio del gas importado era superior al precio del hidrocarburo a nivel interno, y porque la política del gobierno era mantener inalterados los precios de los combustibles.

Así mismo, los subsidios en nuestro país generalmente son considerados como un incentivo o una forma de ayuda hacia un determinado sector de la sociedad, más allá de esta definición, es importante señalar que los subsidios tienen como fundamento el fin social y de algún modo facilitar el acceso de sectores sociales vulnerables a determinados bienes y servicios. Sin duda, esto depende de las capacidades que tiene un país y obviamente de la voluntad política de sus gobernantes. En este sentido, Muñoz-Miño (2018) menciona que la actual política de subsidios es social, ecológica y económicamente insostenible, en el mediano plazo y precisa una revisión integral.

En cuanto a la literatura económica relacionada, Montesdeoca y Acosta (2012), propone que los subsidios mantengan algunas características acordes con los principios económicos, para que sean eficientes y efectivos. La primera característica de un subsidio es que debería ser transitorio, es decir, que debería otorgarse solamente mientras dure la condición que dio origen al subsidio. Sin embargo, es más fácil crear un subsidio que eliminarlo. La segunda característica es focalizarlo, es decir, que el subsidio sea canalizado directamente a las personas necesitadas e identificadas como potenciales receptores. El problema radica en definir los mecanismos y parámetros de focalización. Finalmente, la tercera característica es que no interfiera la ejecución presupuestaria, y pueda ser sostenible en el tiempo, es decir, que existan los recursos para su financiamiento. Hemos podido advertir que estas características han sido inobservadas. "Las grandes beneficiarias han sido las clases acomodadas al tener la posibilidad de consumir bienes subsidiados en mayor volumen y de forma indiscriminada", Muñoz y Miño (2018).

Los subsidios se encuentran establecidos en la constitución (Art. 285), como un instrumento para la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados, sin embargo, esto implica que un considerable porcentaje dentro del Presupuesto General del Estado (PGE) se destine a los mismos. En este sentido, Espinoza y Guayanlema (2017), analizan el caso de Ghana en el año 2004, un país que gastaba cerca de 2,2 % de su PIB en subsidios, sin contar con recursos fósiles o beneficios por exportaciones. A pesar de que años atrás ciertos gobiernos ya intentaron remover los subsidios, estas acciones no tuvieron éxito al ser medidas impositivas no planificadas. Es entonces, tras varios intentos fallidos para la eliminación de subsidios, que se inicia con la investigación sobre los beneficios y efectos de esta medida.

Una vez difundidos estos resultados en 2005, el gobierno en curso asignó a la Autoridad Nacional del Petróleo como la encargada del monitoreo de la acción de eliminación de subsidios a combustibles fósiles y, a la vez, decidió incrementar los precios de los combustibles fósiles en un 50 %. El principal logro de esta acción se reflejó en el gasto público, el mismo que disminuyó a 0,35 % del PIB del país en tan solo un año (IMF, 2013).

El éxito de esta medida se atribuye a una campaña de difusión en todos los sectores y a la difusión de los resultados de forma transparente. Esta medida redujo significativamente la diferencia entre los precios internacionales y logró prevalecer en el largo plazo, con excepción en los años en el que el precio del petróleo se incrementó (IISD, 2012).

Por lo tanto, como resultado de la focalización del subsidio al GLP, permitirá una distribución más justa para que las personas que no necesiten subvención se aprovechen de la misma, esbozando como hipótesis, que mantener el subsidio a toda la población resulta inadecuado económicamente y, al contrario, se está observando una profundización de las desigualdades sociales.

3 | DATOS Y METODOLOGÍA

3.1 | Enfoque

La investigación representa un proceso riguroso y sistemático que busca alternativas de solución al planteamiento de un problema. La estadística dispone de instrumentos cuantitativos para contrastar hipótesis, aceptarlas o rechazarlas para ello utiliza métodos de investigación científica cualitativos y/o cuantitativos y esto depende, de la forma de recopilar y analizar la información obtenida desde diferentes fuentes. Para Guerrero (2014), consiste en contrastar hipótesis desde el punto de vista probabilístico y, en caso de ser aceptadas y demostradas en circunstancias distintas, a partir de ellas elaborar teorías generales. La estadística dispone de instrumentos cuantitativos para contrastar estas hipótesis y aceptarlas o rechazarlas con una seguridad determinada.

Con las consideraciones presentadas, se puede mencionar que el presente caso de estudio, también buscamos relacionar las variables que fueron obtenidas a través de instrumentos de recolección de la información, que posteriormente se analizan aplicando procedimientos estadísticos.

3.2 | Diseño

El presente caso tiene un enfoque cuantitativo, por las consideraciones anotadas anteriormente, entonces vamos a establecer el comportamiento del problema al aplicar un estímulo en una de las variables, es decir excluir los tres quintiles (tercero, cuarto y quinto) del subsidio y observar cual es el nivel de cambio, por lo tanto, tendrá un diseño preexperimental con la finalidad de darle soporte al presente estudio. Según Sen (2003), manifiesta que para focalizar un bien o servicio es esencial que se base en comportamientos que se traducirán en variables observables y no solo en la variable dependiente ingreso porque dicha variable puede ser modificada, de esta manera los individuos podrán alterar el comportamiento económico y pertenecer al grupo beneficiario.

3.3 | Alcance de la investigación

Es decir, hasta donde llegar con la presente investigación. En un inicio aplicando la investigación exploratoria a fin de identificar la problemática de estudio, pasando luego a obtener la información básica sobre los subsidios al Gas Licuado de Petróleo, intentando tener un primer acercamiento a la temática planteada, determinando las variables principales esto es población beneficiaria y subsidios.

Así mismo, y con la finalidad de realizar un trabajo estructurado, la presente investigación ha identificado dos variables incidentes en el presente estudio: Subsidios y población, por un lado como variable dependiente a la población, considerada como el conjunto de personas que habitan en un determinado lugar, en este caso referido a toda la población ecuatoriana, y por el caso de la variable subsidio, considerada como la variable independiente, considerada como la prestación pública asistencial de carácter económico, por lo cual resulta necesario alcanzar un nivel de investigación con carácter descriptivo y correlacional, con la finalidad de procesar y analizar la información, con los datos obtenidos se procederá a crear indicadores que permitan construir el escenario propicio para la eliminación del subsidio en correlación de las variables y posteriormente interpretar los resultados obtenidos, para llegar a emitir conclusiones y recomendaciones.

3.4 | Alcance de la investigación

Para determinar la población, dada la temática de la presente investigación, se realiza con el análisis y tratamiento de una serie de datos macroeconómicos, obtenidos desde fuentes oficiales de información, (Banco Central del Ecuador, Petroecuador, INEC, Ministerio de energía y recursos no Renovable y Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero), datos que abarca la población completa de observaciones, estos datos cuantitativos están relacionados con el monto de inversión correspondiente a subsidios, producción nacional, importaciones que corresponden al Gas Licuado de Petróleo.

Según Stracuzzi y Pestana (2012), la población en una investigación "es el conjunto de unidades de las que se desea obtener información y sobre las que se va a generar conclusiones", mientras que, la muestra "representa un subconjunto de la población, accesible y limitado, sobre el que realizamos las mediciones o el experimento con el objeto de obtener conclusiones generalizables de la población".

3.5 | Muestra

Los trabajos de investigación se muestran con diferentes ópticas, en el presente caso y dada las particulares características del presente estudio, no es necesario estimar valores por muestra, en virtud que los datos obtenidos desde diferentes fuentes provienen de Organismos Gubernamentales que a su vez han sido obtenidos por fuentes oficiales o de encuestas nacionales, como es el caso del INEC, lo que da la confiabilidad y factibilidad de ser analizados en su totalidad.

3.6 | Plan de recolección y procesamiento de la información

En esta fase se procedió a la recolección de información, para lo cual se acudió a distintas fuentes con la finalidad de recabar datos estadísticos (Banco Central del Ecuador, Petroecuador, INEC, Ministerio de energía y recursos no Renovable y Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero) correspondientes a las variables preestablecidas. La variable independiente, Subsidio, se la considera en la propuesta con la finalidad de determinar el impacto económico al establecer un sistema de focalización del subsidio al gas a la población ubicada en el primer y segundo quintil. Para el análisis de esta variable se recolectaron datos desde el año 2002 hasta la presente,

es decir 20 años, lo cual nos servirá para medir el impacto que tiene el subsidio en el Presupuesto General del Estado.

Es evidente lo que se muestra en la Tabla 1, la evolución del Presupuesto General del Estado durante el periodo 2013-2022, basado en los datos de Ministerio de Economía y Finanzas, se ha mantenido en valores similares considerando que cuenta con una economía dolarizada, también se evidencia una contracción en el presupuesto para el año 2016. Recordar que, la bonanza experimentada en el gobierno del expresidente Rafael Correa a consecuencia del aumento en el precio del petróleo, provocó un fuerte crecimiento económico, pero simultáneamente se propuso un alza en el gasto público, con cifras récord que pasaron del 25% del PIB, en el 2007, al 44% en el 2014.

Tabla 1. Evolución del Presupuesto General del Estado

Año	Presupuesto
2013	32,366.83
2014	34,300.64
2015	36,317.12
2016	29,835.10
2017	36,818.13
2018	34,853.37
2019	35,529.39
2020	35,498.42
2021	31,461.20
2022	33,899.70

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia a partir de los datos del MEF (2022)

Por otro lado, la mayor parte del Gas Licuado de Petróleo es importado, lo que sin duda afecta el Presupuesto General del Estado, como se puede observar en la Tabla 2, a medida que pasa el tiempo, también se incrementa el consumo y por ende la carga en el presupuesto es cada vez mayor, con limitadas excepciones que dependen de los precios internacionales en los derivados del petróleo. Se observa que en el año 2002 se destinó USD. 208 894 300 y en un periodo de 10 años este monto se incrementó a USD. 680 000 000, que significa un incremento del 30.7%.

Tabla 2. Evolución del subsidio al gas licuado de petróleo, periodo 2002-2022

AÑO	DEMANDA (kg)	% IMPORTACION	% PRODUCCION NACIONAL	MONTO TOTAL SUBSIDIO (USD)	% INCREMENTO ANUAL
2002	7,107,060	75.1	24.9	208894,300.00	
2003	7,472,370	74.4	25.6	269,945,270.00	29.2
2004	8,019,530	76.6	23.4	328,719,260.00	21.8
2005	8,697,690	79.1	20.9	421,232,920.00	28.1
2006	9,049,900	80.0	20.0	546,273,920.00	29.7
2007	10,109,500	81.3	18.7	691,387,460.00	26.6
2008	10,256,930	74.2	25.8	730,389,270.00	5.6
2009	10,128,880	73.0	27.0	580,000,000.00	-20.6
2010	10,302,890	75.1	24.9	680,000,000.00	17.2
2011	11,101,210	70.2	29.8	636,160,000.00	-6.4
2012	10,578,250	66.3	33.7	547,180,000.00	-14.0
2013	10,906,970	70.2	29.8	587,850,000.00	7.4
2014	11,401,400	79.0	21.0	672,000,000.00	14.3
2015	11,000,090	84.2	15.8	666,550,000.00	-0.8
2016	11,375,950	69.0	31.0	426,400,000.00	-36.0
2017	11,421,380	68.5	31.5	486,690,000.00	14.1
2018	12,243,610	75.0	25.0	468,180,000.00	-3.8
2019	12,487,900	83.0	17.0	644,600,000.00	37.7
2020	12,730,510	83.3	16.7	444,464,000.00	-31.0
2021	12,800,470	84.1	15.9	813,000,000.00	82.9
2022	12,800,470			768,660,000.00	-5.5

FUENTE: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables. Elaboración propia a partir de los datos del MERRNR (2022).

En la Figura 1, se muestra la gran diferencia existente entre la relación producción nacional e importación de este derivado desde el 2002 hasta el 2022, que la gran parte del consumo interno proviene de la importación de este derivado, por lo que es claro que este se convierte en un problema para el Estado, al destinar recurso a la adquisición de este producto que afecta de manera significativa a las economías de países en desarrollo como es el caso ecuatoriano.

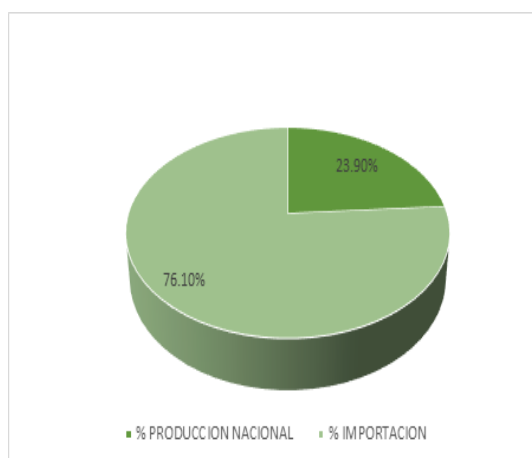


Figura 1. Producción e importación del Gas Licuado de Petróleo

La Tabla 3, muestra que el quintil 1 y el quintil 2 que representan al 49 % de la población, tienen un beneficio de apenas el 22 % con 169 millones de todo el egreso que realiza el Estado por concepto de subsidio al GPL, esto 768 millones. Si bien es cierto que representa un aporte a su escuálida economía, no podemos ocultar de acuerdo con los resultados obtenidos que el quintil 5 con apenas el 14 % de la población, lleva más que los dos primeros quintiles superando los 276 millones.

En lo que tiene que ver al beneficio del subsidio por quintiles, representado en la Figura 2, cabe señalar que con la focalización del subsidio al primer y segundo quintil de la población, el presupuesto del Estado ahorraría y dejaría de subsidiar el 79.2 % de la totalidad de los recursos destinados al suministro del GLP, que, traducido a valores monetarios, en el presente caso son USD 599,554 millones, una cantidad considerable, que bien podrían ser utilizados en el bienestar de la población menos favorecida o destinarlo a los que realmente lo necesitan.

Tabla 3. Porcentaje del beneficio del subsidio por quintiles

AÑO	DIST. SUBSIDIO		Subsidio MEF	
	1999	2006	2022	
20 % 1ER QUINTIL	8 %	8 %	61,492,800.00	Total subsidio quintiles 1 y 2
20 % 2DO QUINTIL	14 %	14 %	107,612,400.00	169.00; 105.00; 200.00
20 % 3ER QUINTIL	21 %	18 %	138,358,800.00	Total subsidio quintiles 3,4 y 5
20 % 4TO QUINTIL	24 %	24 %	184,478,400.00	599.00; 554.00; 800.00
20 % 5TO QUINTIL	33 %	36 %	276,717,600.00	
			768,660,000.00	

FUENTE: INEC: Encuesta condiciones de vida. Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia a partir de los datos del MEF (2022).

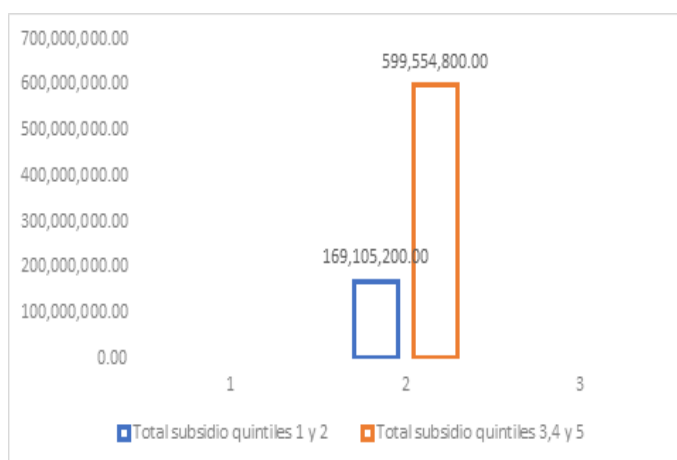


Figura 2. Beneficio del subsidio por quintiles

El objetivo principal de la presente investigación es determinar el impacto económico al establecer un sistema de focalización del subsidio al gas a la población ubicada en el primer y segundo quintil, mediante un estudio y análisis estadístico desde el año 2002, hasta la presente, en un periodo de 20 años.

4 | DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El caso de la evolución del Presupuesto General del Estado, se establece un comportamiento similar entre estos años, dado principalmente porque mantenemos una economía dolarizada. Como resultado de este análisis tenemos que decir que, con la focalización del subsidio al primer y segundo quintil de la población, del presupuesto, el Estado dejaría de subsidiar el 79.2% de la totalidad, que, traducido a valores monetarios, en el presente caso son aproximadamente 599,554 millones, una cantidad considerable de ahorro, que bien podrían ser utilizados en el bienestar de la población menos favorecida o destinarlo a los que realmente lo necesitan.

Sin embargo, la deficitaria producción de este insumo, en la Figura 1, donde se muestra que la mayor parte del Gas Licuado de Petróleo que se utiliza en nuestro país se compensa a través de la importación, de países como Panamá, Estados Unidos, Perú, Argentina y Nigeria. Esta situación de producción deficitaria es consecuen-

cia de la limitada capacidad de producción de Petroecuador, empresa encargada de ello. Esta apreciación coincide con las investigaciones realizadas por Muñoz & Miño (2018).

Se entiende que se hace necesaria la construcción o repotenciación de refinerías. En este tema resulta penoso constatar que, a pesar de haberse destinado recursos para este fin, no se cumplieron los objetivos; en el caso de la repotenciación de la Refinería de Esmeraldas, a un costo de USD 2 200 millones resulto un despropósito, pues con esa inversión hubiera financiado por completo una nueva refinería.

Agravando esta situación y como ya se lo ha demostrado anteriormente, las clases más favorecidas de este subsidio son las que pueden asumir este costo, peor aún el contrabando hacia los países vecinos por la diferencia de precios existente, es constante preocupación y gastos adicionales. La presente investigación coincide con la apreciación en el estudio, efecto de eliminar el subsidio al gas de uso doméstico en el Ecuador, realizado por Villavicencio y Ruiz, (2019) que menciona: Donde más se aprovecha el subsidio del GLP de uso

doméstico es en las fronteras de Perú y Colombia; existe un sistema organizado de contrabando cuya principal facilidad la entrega el Estado ecuatoriano mediante este subsidio. Según Fierro (2012) Ecuador tiene el mayor nivel de subsidios a los combustibles. En vista del alto sacrificio fiscal que representa esta subvención, el gobierno anunció prohibir las importaciones de calefones para que no se desvíe el objetivo del subsidio. Sin embargo, Alborno (2009) sostiene que el uso del gas para calefones apenas representa un 6 % de la distribución total; o sea, se desvía la atención a un gasto que no es representativo.

Así mismo, como consecuencia de la falta de orientación y concentración sobre esta carga que la asume el Estado, ha sido la limitante para que algunos intentos por eliminar este subsidio hayan fracasado. Han sido algunos presidentes que han tenido un alto costo político y se han retractado en sus intentos por eliminar este subsidio. Los exmandatarios Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez, han tenido que dar marcha atrás, por la presión ejercida por sectores sociales direccionado por líderes que los direccionan. Indudablemente en el tema subsidios es sumamente fácil ofrecerlos en campaña y crearlos, lo difícil es quitarlos.

Sin embargo, las propuestas anteriores por quitar el subsidio, estaban destinadas al fracaso, porque no reúnen ninguna de las características señaladas, así tenemos que el subsidio se lo mantiene desde la década del 70, lo cual en vez de ser un subsidio transitorio, se ha vuelto constante, tampoco reúne la características de focalizado, como ya lo demostramos en los resultados obtenidos, de este subsidio se aprovecha las clases más pudientes, y finalmente de ninguna manera ha sido económicamente factible, porque nuestro país en los periodos de carencia, ha tenido que subvencionarlo. Por último, porque junto a ellas no se tomó en cuenta, el posible cambio en la matriz energética y el cambio tecnológico para el uso de las cocinas de inducción, que vayan de la mano con decisiones en base a criterios administrativos y técnicos sustentables que prevalezca el interés de toda la sociedad en su conjunto.

Se corrobora entonces que para que sea viable esta propuesta, es necesaria la eliminación progresiva para llegar a la focalización. La Figura 2, nos muestra esta preocupante diferencia y la injusta distribución que se da en el beneficio del subsidio, pues de los 768,660 millones, solamente 169,105 millones benefician a casi la mitad de la población, mientras que los 599,554 millones se van a los sectores más beneficiados como ya se lo ha demostrado. En tal situación "Si el Gobierno en realidad quisiera focalizar el subsidio lo eliminaría para todos y esos 15 dólares del costo real de importación de cada cilindro lo agregaría al Bono de desarrollo humano, para que así sólo llegue a los pobres" (citado en Regional Zamora, 2011).

Resulta evidente que la propuesta de focalización, en primer lugar, busca que mantenga el subsidio a los sectores más vulnerables, esto es a las familias ubicadas en el primer y segundo quintil de la población y también que el gran porcentaje del beneficio representado en la Figura 4, esto es los 599'554 millones, tengan que dirigirse a través de incentivos o programas, para el crecimiento y desarrollo específicamente a estos sectores.

Quizá uno de los casos más emblemáticos en la experiencia en la eliminación de subsidios y con mayor éxito, ha sido el caso de Irán, al implementar una política pública con una excelente planificación y una difusión apoyada por políticos, academia y por supuesto con el compromiso de líderes sociales, conscientes de las necesidades de su pueblo, pese a que la economía de este país ha estado basada en las actividades petroleras.

En esta experiencia, Espinoza Guayanlema (2017), menciona que para el año 2009, los subsidios representaban el 20 % del PIB nacional. Razón por la cual, se convirtió en el país con mayor cantidad de subsidios energéticos a nivel mundial. A causa de los bajos precios en los combustibles, el consumo incrementó rápidamente, originando también problemas de congestión vehicular, fugas por frontera y principalmente, altos niveles de contaminación que afectaban la salud de la población. Esta situación presionó al gobierno a buscar alternativas

para remover los subsidios.

La experiencia anterior concuerda plenamente con la necesaria focalización, es decir, la eliminación tendría que darse mediante un incremento gradual de precios con un plan bien estructurado reduciendo las posibilidades del rechazo social y no como se lo había planteado en nuestro país que lamentablemente se ha pretendido hacerla sin planificación y de una sola vez, en el caso de Irán, se plantearon reemplazar los subsidios por nuevas transferencias monetarias y programas gubernamentales en beneficio de la población.

La distribución de beneficios consideró repartir 50 % de los recursos liberados a las transferencias monetarias para toda la población; 30 % se destinó para las compañías del sector privado para que pudieran ajustarse a los nuevos precios de los energéticos e incrementar la eficiencia energética; y, finalmente, se destinó el 20 % restante para el gasto gubernamental (CIDAC, 2015).

Apoyados en los datos del presente estudio, tenemos que el 49 % de los ecuatorianos se ubican en los quintiles 1 y 2, esto representa en la actualidad y mediante la proyección realizada, tenemos que 18'010.326 seguirían manteniendo el beneficio del subsidio al GLP durante el presente año.

Es importante recalcar que, subsidiar a los segmentos ubicados en el tercer, cuarto y quinto quintil, es un desperdicio de recursos dado que representa una parte de la sociedad que no lo necesita y resulta una carga en el presupuesto nacional, esta desigualdad tiene que desaparecer a través de estrategias y políticas que busquen equidad y mejorar el bienestar de toda la sociedad en su conjunto.

El número de posibles beneficiados está planteado y también el beneficio porcentual y el egreso que le representa al país. Mientras se mantenga el subsidio a toda la población, será más difícil de acceder a la utilización de fuentes alternativas de energía, porque más del 90 % de los ecuatorianos lo utilizan al GLP para cocinar, hay que considerar de muchos hogares también lo utilizan como insumo para sus pequeñas empresas y esto no deja de ser importante en el crecimiento de este sector.

Coincide el presente trabajo de investigación, con la investigación realizada por el diario El Universo en un estudio realizado en marzo del 2015, en donde asegura que el 20 % de la población más rica consume el 50 % de los combustibles (gasolina, diésel y gas), mientras que el 20 % más pobre consume solo el 7 % de los combustibles. El cilindro de Gas Licuado de Petróleo para uso doméstico de 15 kg a nivel internacional tiene un costo de 16,50 dólares y el precio en Ecuador es de 1,60 dólares. Perú, país vecino de Ecuador, lo vende a 12 dólares, y en Colombia se comercializa a 15 dólares. En realidad, esta acentuada diferencia es el principal motivo para que el contrabando proliferara en perjuicio de la mayoría. En Ecuador, entre los años 2007 al 2013 el monto de las pérdidas en millones de dólares fue de 3 736 en GLP, de 5 054 en diésel y de 2 519 en gasolina de alto octanaje, para un total de 11 309 millones de dólares.

Para finalizar y sin desconocer, es indudable que el subsidio beneficia a los hogares más pobres, pero, universalizar esto, resulta socialmente regresivo, principalmente porque se convierte en una carga para el Estado al beneficiar en mayor proporción a las clases pudientes, en este sentido Proaño, (2018) refiriéndose al subsidios a los combustibles; Es regresivo porque el volumen mayor del subsidio lo reciben las personas de más altos ingresos, que poseen autos de alta gama tanto en precio como en cilindrada del motor, por ello se está beneficiando el 81,4 % de la clase media y alta con el subsidio, es obvio visibilizar esto, un auto de alto por lo general de alta gama con un cilindrada de 3.500 cm³, por ejemplo, consume más del doble de combustible que un auto estándar de 1.500 cm³, por tanto aun cuando los dos propietarios adquieren al mismo valor cada galón de gasolina, sin embargo el que posee un vehículo de gama alta recibe más del doble del subsidio que el de gama baja, por tanto el gobierno habría terminado ayudando más a quien más dinero posee, este principio se denomina regresivo, quien más gana o tiene, menos paga.

La apreciación de Proaño coincide con los resultados del estudio realizado, en donde se establece esta polaridad del beneficio. Las transferencias monetarias en realidad son necesarias y se la entrega en todo el mundo, inclusive en países desarrollados, se otorga a quienes no tienen trabajo o lo ha perdido y se entregan principalmente con el objetivo de permitir una vida digna a sus habitantes, en cambio en países como el nuestro se enfocan más a las familias que se encuentran en situación de pobreza y como es obvio aumentan en el tiempo, a la vez que crece la población y si definitivamente no son focalizados este se convierte en un subsidio meramente regresivo.

Finalmente, hay algunas cuestiones en política pública que deben plantearse debido a las implicaciones ambientales y sociales de los subsidios a los combustibles (altamente regresivos), si bien en un principio eran sostenibles para el Estado, con el pasar del tiempo y el crecimiento de la demanda están convirtiéndose en rubros insostenibles para el Ecuador.

5 | CONCLUSIONES

Es indudable la necesidad de mantener subsidios a la población, observando la importancia de las características que estos deben tener, estos son de que sean transitorios, focalizados y que tengan financiamiento. El Estado ecuatoriano mantiene en la actualidad doce subsidios, sin duda algunos necesarios, pero entre ellos existe el subsidio al Gas Licuado de Petróleo, el cual se ha convertido en un peso importante que afecta al presupuesto. La focalización del subsidio es una decisión de enorme importancia, que implica un alto costo político y social, sin embargo, resulta económicamente conveniente, ambientalmente beneficiosa y socialmente necesaria.

El Estado ecuatoriano en la actualidad no puede mantener el subsidio al Gas Licuado de Petróleo, pero sí puede focalizarlo, porque representa un gasto innecesario del cual puede prescindir. Con la focalización del GPL a determinado sector de la población, el Estado reduce el gasto social y con el ahorro, podrá destinarlo en educación, salud y bienestar de los sectores desprotegidos. Los sectores ubicados en el tercer, cuarto y quinto quintil a quienes no llegue el subsidio no se sentirán afectados en su economía, porque tienen las condiciones para asumir el costo real del cilindro de gas. De esta manera se estaría evitando, el contrabando generado por la gran diferencia de precios que existe con los países vecinos, con ello también se evitaría que los sectores se beneficien de un recurso destinado para quienes realmente lo requieren.

El aprovechamiento de los avances tecnológicos actuales, junto al incentivo de la población, en el uso de alternativas renovables mediante campañas de concientización son los mecanismos que permitirán dar la viabilidad de la presente propuesta. Los hogares ecuatorianos dependen en gran medida del GLP para la preparación de alimentos, actualmente nuestro país tiene autosuficiencia en la generación de energía eléctrica, especialmente hidroeléctrica y eólica, estamos en el momento adecuado para implementar el cambio de la matriz energética mediante la utilización de implementos con tecnología avanzada para desviar esa dependencia del uso de GLP, por electricidad, para de esta forma dar paso a la focalización.

Toda política que implique cambio y afecte en la economía de los hogares, debe necesariamente ir acompañada de una planificación previamente elaborada, esta propuesta no da paso al cambio drástico sino una de aplicación gradual a la población, enfocada especialmente a los sectores que no van a ser favorecidos con la focalización, de manera que no se sientan afectados de un momento a otro. Simultáneo a esto se deberá realizar la recopilación adecuada, detallada y con información veraz sobre la composición de hogares, ingresos gastos, que permitan establecer con objetividad la focalización e implementar controles para evitar el uso inadecuado del GLP, por parte de los beneficiarios. En este sentido el compromiso interinstitucional de trabajo y colaboración permitirá establecer con claridad

los sectores a quien se dirija el beneficio. El constante monitoreo de los efectos producidos en cada periodo de tiempo que dure el proceso de focalización del subsidio permitirá en lo posible, evitar caer en errores de exclusión en la población.

Junto a ello es necesaria la simplificación de los procesos en el ámbito de los incentivos a la población aplicando tarifas eléctricas que permitan a la población que no sea beneficiaria de la focalización, ingresar de forma gradual en el proceso de cocción mediante la utilización de las cocinas de inducción, con planes de financiamiento o subsidios en la adquisición de estas nuevas tecnologías, esta ayuda o subsidio conllevaría implícitamente una de las características que tienen los subsidios, es decir sería temporal a más de ser muy oportuna.

La aplicación del subsidio mediante la focalización, de forma directa eliminaría el problema del contrabando y la mala utilización de este recurso en otras actividades, dejando de lado el alto grado de conflictividad social cada vez que se quiere eliminar el subsidio. No debemos dejar a un lado que pequeñas empresas familiares utilizan este recurso para generar trabajo, por lo cual es necesario tomar en cuenta este aspecto para no dejarlas de lado y más bien incentivar a estos sectores a través de políticas de asistencia y acompañamiento para el fortalecimiento de estas.

6 | LIMITACIONES DEL PRESENTE TRABAJO

El presente estudio establece un escenario posible para la focalización del subsidio a GLP, todos los cálculos han sido realizados en base a las investigaciones realizadas por instituciones públicas (INEC, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador).

En sí, este posible escenario conllevaría a evitar la complejidad de la política subsidios en el tema del GLP y se fortalecería la definición constitucional de subsidio, como instrumento que busca la equidad en la participación de los recursos y el crecimiento que se busca en los hogares ecuatorianos menos favorecidos.

Finalmente podemos decir que las estrategias que se han señalado en este estudio están sujetas a cambios en el tiempo, dada el constante avance tecnológico, las tendencias políticas que se presentan en los cambios de gobiernos, generación energética sostenible y más, por lo tanto, deberían ser profundizadas en una futura aplicación.

Referencias bibliográficas

- [1] Becerra, R., y Creamer, B. (2016). Cuantificación de los subsidios de derivados del petróleo a los hidrocarburos en el Ecuador. *Petroleum Al Día*, 2.
- [2] Espinoza, S, y Guayanlema, V. (2017), Balance y proyecciones del sistema de subsidios energéticos en Ecuador, editado por Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- [3] Fierro, L. A. (2012). El Ecuador tiene el mayor nivel de subsidios a los combustibles. *Gestión*.
- [4] Montesdeoca y Acosta (2012). "Desigualdad de los subsidios a la electricidad", en ¡A (Re)distribuir! Ecuador para todos, coordinado por Alfredo Serrano Mancilla, 207-332. Quito: SENPLADES.
- [5] Muñoz y Miño (2018), Subsidios a los combustibles en Ecuador: elementos y dimensiones para una discusión argumentada, editado por Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

- [6] Villavicencio y Ruiz (2019), Efecto de eliminar subsidio al gas para uso doméstico en el Ecuador, VOL 4/No. 3/SEPTIEMBRE - DICIEMBRE/2019/pp. 29-34.
- [7] Petroecuador, (2010), 40 años Construyendo el Desarrollo del Ecuador, Informe Estadístico 1972-2012, Ediotogran.
- [8] Petroecuador, EP. (2012). Informe Estadístico 1972-2017. Informe estadístico, Petroecuador. Recuperado de <https://www.eppetroecuador.ec>
- [9] Banco Central del Ecuador, (2021), Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado año 2022.
- [10] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Subsidios periodo 2012". Marzo, Ecuador del 2012.
- [11] INEC. (2014). Encuesta de Condiciones de Vida 2013 - 2014. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV-2015/>