

Un reto de información y credibilidad

Pedro Luis Rodríguez*

Actualmente Venezuela mantiene el precio de la gasolina más bajo del mundo. Mientras el precio de exportación supera los US\$ 0,64/litro, el precio en Venezuela permanece en US\$ 0,02/litro.

Ese precio interno de la gasolina, 0,02 céntimos de dólar por litro, es incluso por debajo del costo promedio de producción que se estima en US\$ 0,07/litro. En bolívares nominales el precio no ha variado desde 1998. Tomando el precio de exportación como el costo de oportunidad y un consumo promedio diario de 315 mil barriles, el subsidio a la gasolina superó los US\$ 11 millones en el año 2010. A los precios actuales del petróleo el subsidio superaría fácilmente los US\$ 16 millones con lo que duplicaría el gasto presupuestado para educación según la ley de presupuesto de 2012.

El subsidio no se justifica ni desde el punto de vista de eficiencia ni desde el punto de vista de equidad. Por un lado, el subsidio a la gasolina promueve el derroche en el mercado interno, desincentivando la eficiencia energética y disminuyendo la cantidad de barriles disponibles para exportación. Por el otro, si bien todos los venezolanos se benefician del subsidio, los principales beneficiados son las personas de mayor consumo energético que tienden a ser los hogares de mayores recursos. Según la encuesta de presupuestos familiares, los hogares del cuartil más alto de ingresos consumen nueve veces más gasolina que los hogares del cuartil más bajo. Esta diferencia implica que en 2010 los hogares del cuartil superior recibieron US\$ 3.318 por concepto de subsidio a la gasolina mientras que los hogares del cuartil inferior recibieron US\$ 479 (Grisanti, 2011).

No obstante la regresividad y las ineficiencias asociadas al subsidio, es hoy en día considerado políticamente riesgoso

siquiera mencionar una posible reducción del subsidio dado la inevitable asociación con los eventos del Caracazo. Con el propósito de explorar la opinión de los venezolanos en relación al subsidio a la gasolina, además de otros temas relacionados al petróleo, el Centro Internacional de Energía y Ambiente (CIEA) del IESA organizó, en mayo de 2011, cuatro grupos focales con la ayuda de FOCUS Marketing Research. El estudio se realizó con personas de los sectores socio-económicos C, D y E de edades comprendidas entre veinte y cuarenta años de edad, residentes del Distrito Capital. Se excluyeron del estudio personas con posturas políticas radicales, ya sea de oposición o del oficialismo. En este artículo resumimos los hallazgos obtenidos a partir de los grupos focales en relación al subsidio a la gasolina y sus implicaciones para propuestas dirigidas a reducirlo.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

El subsidio a la gasolina surgió de manera espontánea en todos los grupos. El subsidio es considerado como el único beneficio directo y garantizado que obtienen todos los venezolanos y lo reciben principalmente a través de un menor costo del transporte público. Al indagar acerca de su justificación, todos consideraron que el mismo se justifica al ser Venezuela un país productor de petróleo.

También de manera espontánea surgió el tema de la regresividad del subsidio, reconociéndose que los principales beneficiados son personas con carros particulares, dentro de los cuales se incluyeron además taxistas, gandoleros e incluso el Gobierno. Esta regresividad es considerada injusta; sin embargo, más que justificar una reducción del subsidio,

El subsidio es considerado como el único beneficio directo y garantizado que obtienen todos los venezolanos y lo reciben principalmente a través de un menor costo del transporte público. Al indagar acerca de su justificación, todos consideraron que el mismo se justifica al ser Venezuela un país productor de petróleo.

varios participantes resaltaron que el mismo debe equilibrarse para que todos se beneficien por igual.

En un primer sondeo, luego de surgir el tema del subsidio, la mayoría de los participantes se oponían a una reducción del mismo. Luego de este primer sondeo se les informó a los participantes del estudio que en la actualidad la magnitud del subsidio es similar al gasto del Gobierno en educación, dato que sorprendió y resultó desconocido para todos los participantes. Este dato conllevó a que varios de los participantes cuestionaran la justificación del subsidio, considerando que áreas como educación y salud son prioritarias. Sin embargo, una propuesta de reducir el subsidio y destinar los ahorros exclusivamente para mayor inversión en educación y salud fue recibida con gran escepticismo por la mayoría de los participantes.

Al entrevistador indagar acerca de esta aparente contradicción, varios participantes resaltaron que el estado deplorable del sistema público de educación y salud no se debía a una falta de recursos sino a su mala administración y a la corrupción. De eliminarse el subsidio nada garantiza que lo ahorrado se use de manera eficiente; de hecho, según mencionaron varios participantes, la experiencia comprueba todo lo contrario. Según uno de los participantes:

...hay una desconfianza, porque los colegios públicos están por el piso siempre. ¿Cómo sé que lo van a invertir y no se lo van a robar? En la salud también, ¿cómo se yo que van a invertir de verdad?

Participante, Sector D, 21-30 años.

Aunque algunos pocos participantes sí apoyaron la reducción parcial del subsidio, en general todos coincidían en que habían suficientes recursos para aumentar el gasto en educación y salud sin necesidad de reducir el subsidio a la gasolina.

IMPLICACIONES PARA FUTURAS PROPUESTAS

Los resultados de los grupos focales sugieren dos aspectos centrales que deben tomarse en cuenta a la hora de diseñar cualquier propuesta dirigida a reducir el subsidio a la gasolina. Primero, es necesario, previo a cualquier reducción, adelantar una campaña de infor-

mación que resalte los costos y la regresividad del subsidio. Si bien pareciera que la población reconoce que el precio es bajo y que además los beneficios son regresivos, su relación a lo que se invierte en educación y salud sorprende. En este sentido, la campaña de información no debe hablar de cifras sino de las inversiones que dejan de hacerse en educación, salud y otros temas prioritarios para los venezolanos.

Segundo, los resultados indican que el principal obstáculo para cualquier reforma es la falta de credibilidad en relación a la administración de los recursos ahorrados, por lo que incluso una campaña exitosa de información no basta para generar el apoyo necesario, o al menos minimizar un fuerte rechazo ante un planteamiento de reducción del subsidio. El subsidio a la gasolina es visto por los sectores de menores recursos como el único beneficio del petróleo que tienen garantizado y protegido de la corrupción, por lo que cualquier reducción del subsidio es vista con gran escepticismo y se desestima cualquier promesa en relación al destino de los recursos ahorrados.

La falta de credibilidad se enfrenta, antes que nada, con mayor transparencia. Toda reducción del subsidio debe venir acompañada de una extensa campaña de información en relación al uso de los recursos ahorrados. Sin embargo, lo más probable es que ello no sea suficiente, particularmente si se considera que los beneficios, de materializarse, no se verán de manera inmediata. En este sentido debe considerarse la distribución directa de parte de lo ahorrado para compensar a los sectores de menores recursos por el aumento en los precios. Esta alternativa es además preferible a mantener un precio subsidiado al transporte público dado que el diferencial de precios incentivaría al contrabando. Incluso, de no focalizar la distribución de lo ahorrado, dado los altos costos de la focalización, la distribución directa sería una mejoría en relación a la situación actual en términos de equidad, ya que como porcentaje del ingreso del hogar lo distribuido sería mayor para los sectores de menores recursos. Irán presenta una experiencia interesante en este sentido.

CASO IRÁN

A finales de 2010 Irán implementó una reforma mediante la cual eliminó o re-

... varios participantes resaltaron que el estado deplorable del sistema público de educación y salud no se debía a una falta de recursos sino a su mala administración y a la corrupción. De eliminarse el subsidio nada garantiza que lo ahorrado se use de manera eficiente;...

dujo significativamente la mayor parte de los subsidios al consumo, incluyendo el de la gasolina, la electricidad y alimentos. Para algunos rubros la eliminación del subsidio implicó un aumento en el precio de hasta veinte veces el original, mientras que para la gasolina el precio aumentó cuatro veces con miras a seguir aumentando hasta llegar a un mínimo de 90% el precio de exportación en cinco años (Guillaume *et al.*, 2011). La reforma logró eliminar entre US\$ 50-60 millardos anuales en subsidios. A diferencia de experiencias anteriores con la reducción de subsidios, tanto en Irán como en otros países, la reforma se llevó a cabo sin mayores protestas populares.

Esto se debió, en gran parte a que la reforma en Irán vino de la mano de un mecanismo de compensación para los consumidores el cual distribuyó 50% de los ingresos ahorrados por la reducción en los subsidios directamente a cuentas individuales de los hogares. Previo al aumento en los precios, se adelantó una campaña para lograr que la mayor parte de los hogares se inscribiesen en el mecanismo de compensación. Dada la baja tasa de bancarización en Irán, fue necesario crear 16 millones de cuentas nuevas en menos de un año, así como modernizar y expandir la red de cajeros automáticos para poder efectuar los pagos a la totalidad de la población. Inicialmente se contempló limitar la compensación a los hogares de menores recursos, no obstante, se optó por permitir la inscripción de todos los hogares dado los altos costos asociados a la focalización y el retraso que ello implicaría (al primer día de implementación de la reforma, 80% de la población estaba registrada).

Una vez creadas las cuentas y previo al aumento en los precios, se procedió a depositar la primera compensación la cual se mantuvo congelada hasta la fecha en que se redujeron los subsidios. En efecto, antes de que ocurriera el aumento en los precios, los hogares tenían información confiable sobre su estado de cuenta y la magnitud de la compensación, lo cual mitigó cualquier problema de credibilidad. Cabe acotar que el éxito de la reforma en Irán aún está por verse dado la conjunción de la reforma con una política fiscal expansiva relacionada al año electoral y las presiones inflacionarias asociadas a la misma con lo que la compensación, de no ajustarse, deja de ser suficiente para compensar a los hogares más pobres. Ello evidencia

la necesidad de considerar cualquier política de eliminación de subsidios a la energía dentro del contexto de reformas estructurales que permitan minimizar su impacto sobre la inflación.

CONCLUSIONES

La reducción del subsidio a la gasolina en Venezuela enfrenta dos grandes retos (1) una limitada comprensión por parte de la población acerca de la verdadera magnitud y regresividad del subsidio y (2) una absoluta ausencia de credibilidad en cuanto a la capacidad del Estado de administrar bien los recursos. En este sentido, una política de reducción del subsidio a la gasolina debe venir acompañada de una extensa campaña de información, tanto previo al aumento en el precio, como durante y después del mismo. Por otra parte, deben considerarse seriamente mecanismos de distribución directa, al menos para los hogares más pobres. El subsidio a la gasolina no es más que un mecanismo de asignación de renta petrolera y así es correctamente percibido por los sectores de menores recursos, por lo que una propuesta de asignación directa no es más que el remplazo de un mecanismo de asignación ineficiente y poco equitativo por otro más eficiente, transparente y progresivo.

* Coordinador Académico-Investigador. Centro Internacional de Energía y Ambiente. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

REFERENCIAS

- GRISANTI, A. (2011): "Venezuela's oil tale". *Americas Quarterly*, 2 de mayo.
- GUILLAUME, D., R. Zyteck y M. Reza Farzin (2011): «Iran: chronicles of the subsidy reform». IMF Working Paper. Washington: International Monetary Fund.