

POR QUÉ Y CÓMO REDUCIR LOS SUBSIDIOS A LOS SERVICIOS EN VENEZUELA

Ramón Key, Jorge Hernández, Daniela Monsalve, Claudia Curiel,
Richard Obuchi, Daniel Cárdenas, Asdrúbal Oliveros
y Gorka Lalaguna

Los sectores de energía y servicios de infraestructura muestran un deterioro grave en provisión y calidad, debido a la implantación del llamado «socialismo del siglo XXI», que ha favorecido la congelación de precios y tarifas, y llevado sus tasas de subsidio cerca del ciento por ciento. Esta es la causa principal de la descapitalización de los proveedores y el colapso de los servicios.

LA ELIMINACIÓN DE SUBSIDIOS a los servicios es un tema impopular, políticamente difícil, pero inaplazable. Existen varios dilemas relacionados con este tema. Por un lado, importantes sectores de la población serán incapaces de afrontar un aumento de precios que elimine total o parcialmente los actuales subsidios implícitos; a lo que se debe agregar el descontento de pagar más por un servicio de mala calidad. Esto hace que sea políticamente difícil corregir la actual distorsión de precios, a menos que el desempeño de la economía mejore y con ello la capacidad de pago de la población. Por otro lado, si no aumentan los precios será muy difícil financiar la recuperación de la infraestructura de los proveedores de servicios, sean estos públicos (actualmente) o privados (en el futuro), o dar señales adecuadas a los proveedores de fondos del exterior de que efectivamente se emprenden las acciones requeridas para eliminar los subsidios.

Venezuela necesita recurrir a organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, para financiar el desmontaje del socialismo del siglo XXI, responsable del colapso de la economía. Se calcula que los subsidios a los servicios —energía, transporte, telecomunicaciones, agua— alcanzaban para el año 2014 unos 25.000 millones de dólares (Key y otros, 2019). Cualquier esfuerzo dirigido a lograr financiamiento externo requiere presentar un esquema creíble de desmontaje de tales subsidios a lo largo del tiempo. La experiencia internacional enseña que el desmontaje de subsidios no es nunca un evento, sino un proceso (Beaton, 2016).

El diagnóstico sectorial

Venezuela sufre un deterioro generalizado de la provisión de combustibles fósiles (productos refinados, gas licuado, gas natural), electricidad, transporte, telecomunicaciones y agua:

Ramón Key y Richard Obuchi, IESA; Jorge Hernández, Banco Central de Venezuela; Daniela Monsalve, Asociación Venezolana de Hidrocarburos; Claudia Curiel, Mosaiko Analítica; Daniel Cárdenas, ODH; Asdrúbal Oliveros y Gorka Lalaguna, Ecoanalítica.

- Pérdidas de productividad de los proveedores que llegan hasta un setenta por ciento.
- Tasas de subsidios cercanas al ciento por ciento en todos los casos.
- Desmantelamiento de la función de medición y cobro del servicio (caso extremo es el sector eléctrico: no se factura el equivalente a la generación térmica).
- Deterioro de la infraestructura física y la calidad del servicio (interrupciones y desabastecimiento crónico).

La hiperinflación, a partir del último trimestre de 2017, agrava el rezago de las tarifas de los servicios. El colapso de los ingresos de la población, por la crisis del modelo del socialismo del siglo XXI, hace más pesados los efectos de las reformas sectoriales en materia de subsidios.

Petróleo

El colapso del sector petrolero —sus causas y consecuencias— ha sido documentado ampliamente (Espinasa y Sucre, 2017; Hernández y Monaldi, 2016; Key y Villarroel, 2018). En 2006 comienzan a registrarse indicadores del deterioro del sector. Se calcula que la productividad del sector —labor y plantas, maquinarias y equipos— se redujo en un sesenta por ciento entre 2006 y 2016 (Gabaldón, Larrañaga y Key, 2018). Entre 2006 y 2018 la producción de crudo disminuyó a la mitad, 1,6 millones de barriles diarios, mientras que la producción de refinados registra una caída de mayores proporciones —setenta por ciento— durante el mismo período al pasar de 1,022 millones de barriles diarios a 306.000. El consumo interno de hidrocarburos se redujo en una menor proporción (38 por ciento): de 668.000 barriles diarios en 2006 a 409.000 en 2018.

Los indicadores reportados por la Administración de Información sobre Energía de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés) muestran un cambio importante en el papel tradicional de Venezuela como exportador neto de productos refinados. En 2010 importaba de Estados Unidos menos de 20.000 barriles diarios; principalmente, productos oxigenados necesarios para la producción de gasolinas. Pero, entre 2012 y 2017, las importaciones de refinados oscilaron entre 70.000 y 80.000 barriles diarios, que incluyen gasolina, destilados y residuales (EIA, 2019). De esta forma, el país se convierte desde 2012 en importador neto de productos refinados provenientes de Estados Unidos. La EIA también señala que las exportaciones de refinados desde Venezuela hacia Estados Unidos se mantienen relativamente estables, alrededor de 50.000 barriles diarios.

El aumento de las exportaciones de productos refinados de Estados Unidos a Venezuela se debe a la falta de fondos para atender las necesidades de inversión del sistema refinador. Mientras que la tasa de subsidio implícita al consumo alcanza el ciento por ciento, según la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés, 2019).

Electricidad

En 2016 la capacidad instalada del sector eléctrico venezolano era 32 gigavatios (GW) de potencia, pero esa capacidad nominal está lejos de su capacidad real. Si se considera que la demanda máxima de energía se alcanzó en 2013, con 130 teravatios/hora (TWh), se requiere una capacidad nominal de reserva —la diferencia entre capacidad instalada y demanda máxima— de 46 por ciento, con la que el país estaría, en teoría, lejos de la situación de escasez y recortes de servicio.

La disponibilidad real del parque de generación es mucho menor que la capacidad nominal, debido a la obsoles-

cencia de las unidades de generación y problemas de mantenimiento y subinversión. Los problemas afectan tanto al sistema térmico como al hídrico, aunque parecen ser mayores en el térmico. La capacidad de generación hídrica es 15,4 GW (48 por ciento de la capacidad nominal) y la generación hídrica efectiva representa el 82 por ciento de la generación en el año 2018. La utilización de capacidad en el sector hídrico es aproximadamente 54 por ciento, y en el térmico es apenas 18 por ciento. La capacidad real del sistema térmico es menos de un tercio de su capacidad nominal, debido a la falta de mantenimiento y la obsolescencia tecnológica. Desde 2013, cuando se alcanza el pico de generación térmica, y hasta el año 2018, la generación total de energía cae un 24 por ciento (la generación hídrica cae 14 por ciento y la térmica cae 42 por ciento).

Los efectos negativos de los recortes al suministro eléctrico sobre la actividad económica son analizados por Villarroel (2011); especialmente los recortes en el año 2009, llamados en su momento «emergencia eléctrica». En el contexto actual y futuro del sector se deberán atender las necesidades de mantenimiento e inversión, si se pretende considerar escenarios realistas de recuperación de la actividad económica nacional. Ello requerirá enfrentar los problemas de financiamiento de infraestructura y subsidios implícitos que se acercan al ciento por ciento.

Telecomunicaciones

El rezago de la arquitectura tarifaria del sector, en un entorno de inflación y control de cambio, impone rigideces a la estructura de ingresos de las empresas operadoras, que reducen sus grados de libertad en un entorno incierto que atenta contra su viabilidad operativa. El subsidio vigente en el sector, producto del rezago impuesto por las autoridades, se ubica en torno al ciento por ciento, tomando como referencia el ingreso promedio por usuario (IPPU) necesario para compensar los costos inherentes a operar en Venezuela. Aparte de la estructura de subsidios en la operación del sector público, la imposibilidad

Importantes sectores de la población serán incapaces de afrontar un aumento de precios que elimine total o parcialmente los actuales subsidios implícitos

de ajustar las tarifas ha conducido a un colapso de la rentabilidad y una reducción de la escala de operación. El año 2016 representó un punto de quiebre, cuando se eliminó el subsidio cambiario (menor acceso a las divisas ofrecidas en el mercado oficial) y se mantuvo la rigidez tarifaria en un escenario de aceleración de la inflación.

El IPPU se calcula en 0,03 dólares por mes, a partir del rezago inherente al sector comunicaciones dentro del índice nacional de precios al consumidor (INPC) y datos suministrados por diferentes empresas del sector. Mientras que el IPPU necesario para estabilizar el servicio y sostener un mínimo de operatividad está cerca de dos dólares por mes, y alrededor de ocho dólares para apuntar a un esquema similar al del año 2012. Para 2014 se calcula una tasa de subsidio del ciento por ciento.

Suministro de agua

Entre 2016 y 2017 al menos el treinta por ciento de la población venezolana fue sometido a racionamiento de agua corriente, según información publicada por las empresas hidrológicas

(Prodavinci, 2018); es decir, 9,8 millones de personas vivieron racionamiento formal de agua corriente en ese período.

En la actualidad diez empresas hidrológicas regionales atienden los servicios de agua y saneamiento de, aproximadamente, el ochenta por ciento de la población. El restante veinte por ciento es atendido por nueve empresas descentralizadas. Hidroven funge como casa matriz del sector, de naturaleza rectora y supervisora; es decir, se aplica un modelo de negocio centralizado. Las entrevistas a expertos revelaron que el número de usuarios registrados —susceptibles de ser objeto de cobro de tarifas— no supera los 3,5 millones. Entre otras razones, existen regiones del país donde los intentos de instalación de medidores

Llevar a cero los subsidios de los servicios implica una tasa de incremento de precios de los servicios entre 578 y 1.305 por ciento

fueron impedidos o boicoteados por las comunidades (prácticas de larga data), por lo que las compañías operadoras difícilmente disponen de información para aplicar el esquema tarifario bosquejado en la normativa. El mayor alcance de medición fue treinta por ciento de la población a finales de los años noventa. Los sistemas de mayor envergadura tienen más de veinte años. Para la fecha en la cual estaban construidos y en operación esos sistemas, el costo anual de llevar el servicio por suscriptor se calculaba en 3.500 dólares (según expertos consultados).

La estructura de costos para un sistema de agua potable y saneamiento podría tener 15 por ciento de inversión, 55 por ciento de costo de capital y 30 por ciento de costos de operación, administración y mantenimiento. Si se considera el universo de usuarios susceptibles de cobro y los rezagos de las tarifas con respecto a la inflación, la tasa de subsidio de este sector se calcula cercana al ciento por ciento. El esquema utilizado actualmente consiste en que el Estado asume, de una forma muy desordenada, la totalidad del costo operativo y la inversión en los sistemas.

Transporte

Para 2017, la flota terrestre de carga estaba compuesta por unas 520.000 unidades: una disminución de 35 por ciento con respecto al número de unidades disponibles en 2014 (700.000 unidades), por falta de repuestos y unidades de reemplazo (desinversión). Esa cifra incluye camiones pesados (más de veinte toneladas), medianos (cuatro a veinte) y livianos (menos de cuatro). Los actores entrevistados afirman que el crecimiento y la renovación de la flota han estado afectados por la dificultad para el acceso a divisas (partes para ensamblaje en el país e importaciones de vehículos terminados). El resultado ha sido el envejecimiento de la flota y el deterioro de la infraestructura.

Los datos oficiales registraron durante el año 2015 un movimiento de casi 750 millones de pasajeros, mediante los diferentes sistemas de transporte (metro, metro cable, ferrocarril, cable tren, trolebuses y autobuses), que ha beneficiado a unos 18,5 millones de personas. Para ese entonces se reportaba un subsidio de 368 millones de pasajes, que beneficiaba a estudiantes y personas de la tercera edad. La Misión Transporte reporta para ese año la instalación de 23 proveedurías de insumos y repuestos para el transporte público. El deterioro de los resultados del sector público y la falta de financiamiento externo han conducido al colapso de la provisión del servicio. Se calcula una tasa de subsidio en el sistema público de transporte cercana al ciento por ciento.

Evolución sectorial de la tasa de subsidio 2014-2017

	2014		2015		2017	
	IP	TSI	IP	TSI	IP	TSI
Combustibles fósiles	5,3	85,2	5,3	93,0	5,3	99,7
Electricidad	2,9	91,9	2,9	96,2	2,9	99,8
Agua	5,2	85,7	5,2	93,2	5,2	99,7
Transporte	6,1	83,1	6,1	92,0	6,1	99,6
Telecomunicaciones	2,6	92,9	2,6	96,6	2,6	99,8
Otros productos	36,2	-	76,6	-	1.611,1	-

Nota: IP es el índice de precios (1998=1) y TSI es la tasa de subsidio implícita en porcentajes.

Fuentes: Fondo Monetario Internacional (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>), Hernández (2018).

Subsidios sectoriales

Las tasas de subsidio en los diferentes sectores se acercan al ciento por ciento desde el año 2017. Para 2014 se encontraban entre 83 y 93 por ciento; el sector más afectado era telecomunicaciones. La tasa de subsidio se calcula como la proporción expresada en la fórmula siguiente: $[Pr - Pc]/Pr$, donde Pr es un precio de referencia y Pc es el precio pagado por los consumidores. El precio de referencia es un índice de precios de «otros productos», que no están sometidos a regulaciones de tarifas. El año adoptado como base es 1998, con lo cual se supone que la tasa de subsidio para ese año era cercana a cero.

Esta aproximación a los subsidios es una adaptación del método de brecha de precio, muy utilizado en estudios sobre combustibles fósiles (Koplov, 2009). En su versión original, Pr es el precio transado en los mercados internacionales, que refleja el costo de oportunidad de los recursos exportados o importados. En el caso de servicios no transables, el precio de referencia sería el costo marginal de desarrollo a largo plazo, que dependería más de la economía interna que de los mercados internacionales. Utilizar índices de precio locales homogeneiza la fuente de información y el método de comparación entre sectores. En el caso de los combustibles fósiles, cuyos precios dependen más de los mercados internacionales, los resultados son similares a los presentados por la IEA (2017, 2019).

Para los combustibles fósiles el precio de referencia es setenta dólares por barril, que representa el costo de oportunidad de los recursos exportados (valor alterno de exportación), con una demanda entre 450.000 y 350.000 barriles diarios (la primera acorde con la situación de 2014 y la segunda más acorde con la situación actual). Para el sector eléctrico se utilizaron parámetros internacionales sobre el costo del capital y los insumos de mantenimiento y operativos (que excluyen los combustibles) y se obtuvo un valor de referencia entre 26 y 32 dólares por MWh, para una demanda de 120 TWh, ligeramente inferior al tope alcanzado en 2013 (130 TWh). Para el sector transporte de pasajeros se utilizó un rango de tarifas entre uno y dos dólares el pasaje, con los 750 millones de pasajeros registrados por el sistema público en 2015. Para el sector de telecomunicaciones se consideró un valor entre dos y ocho dólares (IPPU) por suscriptor y los datos de Conatel (2016) registran unos 44 millones de suscriptores para los servicios de telefonía móvil, fija y otros servicios. Para el suministro de agua se utilizó información de la estructura

Subsidios destinados a combustibles y servicios de infraestructura, 2014

		Privado	Público	Total	Porcentaje
Rango superior	Combustibles fósiles	-	11,5	11,5	44,4
	Electricidad	-	3,8	3,8	14,8
	Agua*	-	2,5	2,5	9,7
	Transporte	2,3	1,5	3,8	14,5
	Telecomunicaciones	2,2	2,1	4,3	16,6
	Total	4,4	21,5	25,9	100,0
Rango inferior	Combustibles fósiles	-	8,9	8,9	52,8
	Electricidad	-	3,1	3,1	18,4
	Agua*	-	1,9	1,9	14,4
	Transporte	1,1	0,8	1,9	11,1
	Telecomunicaciones	0,5	0,5	1,1	6,4
	Total	1,7	15,3	16,9	100,0
Promedio	Combustibles fósiles	-	10,2	10,2	47,7
	Electricidad	-	3,5	3,5	16,2
	Agua*	-	2,2	2,2	10,4
	Transporte	1,7	1,1	2,8	13,1
	Telecomunicaciones	1,4	1,3	2,7	12,6
	Total	3,1	18,4	21,4	100,0

Nota: * a partir de la estructura de costos del sector y de datos del valor bruto de la producción (VBP) de 2014 a precios de mercado y tipos de cambio alternativos, y tasa de subsidio cercana al 100%; se considera que los costos operativos representan el 30% de la estructura tarifaria del sector.

Fuentes: BP (2019), Conatel (2016), Hernández (2018), IEA (2019).

de costos contenida en los datos insumo-producto de 2014 del Banco Central de Venezuela (Hernández, 2018). Además, expertos del sector entrevistados señalan que los costos operativos representan típicamente (a nivel internacional) el treinta por ciento de los costos totales.

¿De qué tamaño es el problema de los subsidios en Venezuela? El monto total de subsidios se calcula entre 17 y 26 millardos de dólares; con un promedio de 21 millardos, de los cuales el 64 por ciento corresponde a energía (48 por ciento en combustibles fósiles y 16 por ciento en electricidad), 26 por ciento a los sectores transporte y telecomunicaciones (13 por ciento cada uno), seguido de 10 por ciento al suministro de agua. El 86 por ciento de los subsidios atañen al sector público (entre 15 y 22 millardos de dólares, con promedio de 18). Los subsidios a la energía representan el 75 por ciento de los subsidios imputados al sector público.

Posibles impactos de la eliminación de los subsidios

El método para calcular los impactos recoge los efectos directos e indirectos en el bienestar de los hogares de las modificaciones de precios de los sectores sujetos a regulación (combustibles fósiles, electricidad, transporte, agua y telecomunicaciones). Para ello es necesario conocer las estructuras de costos de los sectores clave de la economía y las relaciones intersectoriales (matriz insumo-producto). Se utilizó información del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y las encuestas de Presupuesto del Banco Central de Venezuela, y se construyó una Matriz de Contabilidad Social (MCS) para el año 2014, último año disponible del SCN (Hernández, 2018).

El impacto de la eliminación total de los subsidios sectoriales se contextualiza en la economía del año 2014, cuando las tasas de subsidio se ubicaban entre 83,1 y 93,3 por ciento. Llevar a cero los subsidios de los servicios implica una tasa de incremento de precios de los servicios entre 578 y 1.305 por ciento. Los efectos individuales (directos e indirectos) y los efectos totales de reducir a cero las tasas de subsidios sectoriales de forma inmediata reducen de forma significativa el bienestar de la población, pues implican un aumento del gasto superior al ciento por ciento en todos los estratos de ingreso. Una medida de tal naturaleza sería social y políticamente cuestionable. Los rubros energéticos representan el 64

Tasas de subsidio y aumentos de precios necesarios para reducir los subsidios, 2014

(porcentajes)

	Tasas de subsidio	Aumentos de precios	
		Subsidio=0%	Subsidio=50%
Combustibles fósiles	85,2	577,7	238,9
Electricidad	91,9	1.132,1	516,1
Agua	85,7	597,5	248,8
Transporte	83,1	490,5	195,3
Telecomunicaciones	92,9	1.305,1	602,5

Fuentes: Fondo Monetario Internacional (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>), Hernández (2018).

por ciento de los subsidios totales en la economía y el 75 por ciento de los subsidios en el sector público, pero tienen un impacto relativamente menor sobre los hogares.

El impacto de la eliminación de los subsidios energéticos sobre el gasto de los hogares estaría entre diez y doce por ciento, si se consideran sus efectos directos e indirectos sobre los costos de otros productos. Esto hace que la eliminación de estos subsidios esté en el tope de la prioridad por su alto rendimiento fiscal y relativamente bajo impacto. No obstante, si se prevé que el resto de la estructura de costos del sector

La propuesta para Venezuela es que la eliminación de subsidios sea integral, gradual, con prioridad en la energía y el transporte, y que incluya medidas compensatorias a los grupos más vulnerables

transporte se actualice, se causaría un impacto considerable sobre el presupuesto de los hogares entre 37 y 44 por ciento. En consecuencia, si se toma en cuenta el sector energía más el sector transporte (no solo combustibles) el impacto sobre el gasto de los hogares estaría entre 47 y 55 por ciento. Pero, de nuevo, aun si considera el efecto adicional del transporte, el rendimiento fiscal hace que eliminar los subsidios a los combustibles sea prioritario en la agenda de reformas.

¿Qué pasaría si se intentara reducir a cincuenta por ciento la tasa de subsidio? Una meta de reducción a cincuenta por ciento para todos los servicios aun luce muy ambiciosa. Si bien el impacto de la reducción de los subsidios energéticos sobre el gasto de los hogares sería de cinco por ciento, al considerar energía y transporte, el gasto de los hogares aumentaría entre 19 y 23 por ciento. Pero, si se considera la totalidad de los subsidios, el gasto de los hogares aumentaría entre 48 y 58 por ciento. Esto sugiere que se debe pensar en esquemas compensatorios para los estratos de menores ingresos de la población. Además, el colapso económico del período 2014-2019 hace necesario, más que nunca, establecer mecanismos de transferencia de recursos directos y compensatorios a los estratos de menores ingresos, al considerar cualquier esquema de eliminación de subsidios.

Una propuesta para la eliminación de subsidios

Las experiencias internacionales exitosas de eliminación de subsidios enseñan que debe verse como un proceso, con una secuencia definida en el tiempo, no como un acontecimiento único (Beaton, 2016). Un esquema de eliminación de subsidios debe formar parte integral de una agenda global de reformas económicas y deben establecerse compensaciones directas a los más afectados. La propuesta para Venezuela es que la eliminación de subsidios sea integral, gradual (pero continua), con prioridad en la energía (combustibles fósiles y electricidad) y el transporte, y que incluya medidas compensatorias a los grupos más vulnerables de la población.

La propuesta parte de la brecha existente entre la situación actual y la deseada para el futuro con respecto al subsidio de los servicios. La situación actual se caracteriza por tasas de subsidios que superan el 95 por ciento en todos los casos, baja productividad (pérdidas que superan el sesenta por ciento) y ausencia de mecanismos compensatorios a hogares y sectores más vulnerables para el desmontaje de los subsidios. Pasar desde la situación actual hasta la deseada no es viable de forma inmediata, si se toman en cuenta 1) los efectos sobre el gasto de los hogares y 2) las nuevas inversiones (muy probablemente del sector privado) requeridas para cerrar la brecha de la productividad y la calidad del servicio.

Estas inversiones se materializarán si se avizoran señales claras con respecto a los precios relativos de los servicios.

Una trayectoria más realista consistiría en un proceso de aumento gradual de las tarifas, que considere mecanismos de indexación de precios y tarifas, por un lado, y mecanismos compensatorios a los hogares, por el otro. El objetivo es alcanzar un punto intermedio a corto plazo, no retroceder mediante la adopción de fórmulas de indexación para evitar el «efecto Irán» (donde la inflación socava la reforma inicial de aumento de precios sectoriales) y avanzar hacia el desmontaje de la tasa de subsidio. En este proceso, en la medida en que fluyan los recursos (inversión) hacia el sector, se esperan ganancias de productividad y calidad del servicio, y menor necesidad de compensación a los hogares.

De materializarse los aumentos de productividad en estos sectores es deseable que se reflejen en los precios de «referencia» para el aumento de precios al consumidor. Se espera que las ganancias de productividad tengan efectos favorables sobre las tarifas y los precios (menores precios relativos) que pagan los consumidores. En cuanto a las compensaciones establecidas en la estrategia general de desmontaje de los subsidios, pueden ocurrir variantes que aconsejan diferentes aproximaciones según el tipo del bien. A corto plazo, las medidas compensatorias requerirán financiamiento externo, para garantizar que las transferencias directas a los hogares sean transferencias reales de poder de compra.

Enfoque integral

Es necesario considerar varios factores para alcanzar una visión integral. Por una parte, debido a los impactos agregados sobre los hogares, los subsidios no pueden verse en forma aislada o sectorial. Los programas de ayuda social diseñados para compensar el colapso de la actividad económica (una pérdida real de ingresos de al menos cincuenta por ciento desde el año 2014) deben considerar una pérdida adicional en la capacidad de gasto por los efectos de una reducción de las tasas de subsidio. La estrategia de eliminación de subsidios debe atender a la naturaleza de los bienes que serán desregulados (Beaton, 2016): tipo 1 (desmontaje, cuotas y focalización) o tipo 2 (desmontaje y compensación).

Los servicios que dependen de una conexión física —tuberías, gasoductos o conexiones a redes— admiten la aplicación de esquemas duales de precios por zonas residenciales. Las experiencias de Tailandia, Perú y El Salvador son pertinentes para considerar la incorporación de telefonía móvil en el diseño y la implementación de programas de transferencias focalizados con sistemas duales de precios (precios moderados a usuarios seleccionados y precios cercanos a los de mercado para proveedores del servicio).

Hay problemas comunes, como la ausencia de medidores y la toma ilegal. En el caso del sector eléctrico, las pérdidas por tomas ilegales y no controladas representan el equivalente a la generación térmica. Igualmente, en el caso del agua ocurren grandes pérdidas como consecuencia de tomas ilegales y falta de medición de consumo. La compensación puede consistir en transferencias directas de recursos a amplios sectores de la población en una fase inicial, que pueden ser desmontadas a medida que se recupere la actividad real de la economía.

Prioridad del sector energía

La eliminación de subsidios a los combustibles líquidos debe ser una prioridad, debido a su impacto en las finanzas públicas. A corto plazo, la reducción del contrabando de extracción se calcula entre 50.000 y 100.000 barriles por día. Es probable

que el aumento del precio implique una racionalización del consumo doméstico de al menos treinta por ciento: un ahorro importante en importaciones y posiblemente un aumento de la oferta exportable. Debido a los impactos asociados, más allá del componente de combustible, el sector transporte debe ser abordado en paralelo. A corto plazo se impone el diseño de medidas compensatorias directas (transferencias directas) en forma más o menos indiscriminada, con énfasis en los hogares de menores recursos. Más allá de dos años deberán requerirse condiciones para la recepción de tales transferencias (nutrición, niños en edad escolar, maternidad) y luego su desmantelamiento al retomarse la senda de crecimiento de la economía. En cuanto al gas licuado, salvo los casos de difícil acceso por condiciones geográficas, la estrategia de largo plazo incluye su sustitución por gas natural de acceso directo. A corto plazo, debido a la naturaleza del bien, lo recomendable es eliminar el subsidio y compensar a grupos focalizados de bajos ingresos.

Gradualidad

Esta es una condición para el desmantelamiento de los subsidios en Venezuela. Una premisa de la gradualidad es evitar la reversión de los avances en los precios relativos por efecto de la inflación, como sucedió en Irán. Ello requiere diseñar fórmulas para evitar retrocesos por efectos de la inflación y modificar tales aumentos por avances en la productividad. Se propone un esquema de total eliminación de la tasa de subsidios en un plazo de cuatro años, comenzando con una meta mínima de reducción a cincuenta por ciento en una fase inicial.

Medidas compensatorias

La cartera de medidas compensatorias deberá adaptarse a los horizontes de corto y mediano plazo. Las consideraciones de corto plazo estarán signadas por el punto de partida de las reformas generales de la economía (colapso económico, aumento inicial de las tarifas de los servicios, disponibilidad de recursos provenientes del exterior). Las consideraciones de largo plazo estarán signadas por la recuperación de la trayectoria del crecimiento económico. Con respecto a las compensaciones, conviene crear fondos solidarios para transferencias. Para la operatividad de las transferencias es conveniente la asignación de un porcentaje de lo recaudado por concepto de combustible (gasolina y diésel) mediante la creación de un fondo solidario que financie transferencias directas de efectivo y un programa de «vales» para usuarios de transporte. Es evidente la importancia de los recursos provenientes del exterior para este fondo.

Implicaciones políticas

De reuniones con diferentes audiencias —representantes de partidos políticos, grupos de expertos, organizaciones multilaterales y cámaras empresariales— se han derivado observaciones adicionales dirigidas a informar tanto a los usuarios como a los decisores todo lo relacionado con la estructura de costos de los servicios y lo que efectivamente se paga por tales servicios:

- Hacer explícito el monto de los subsidios implícitos en las cuentas gubernamentales.
- Informar al consumidor cuánto de lo que paga cubre o no los costos de los servicios.
- Aclarar que los precios de los combustibles deben ser aumentados, al menos para cubrir costos de producción.
- Enfatizar que los consumidores no pueden pagar tarifas internacionales por servicios de baja calidad; particularmente, agua, electricidad, transporte y telecomunicaciones.


- Profundizar y desarrollar modelos de costos sectoriales referenciales para informar a actores clave de diversos sectores.
- Enfatizar la necesidad de compensaciones directas a los consumidores en caso de aumentos de las tarifas.

Las discusiones hicieron evidente la necesidad de informar con datos confiables la realidad y las metas de sistemas tarifarios alternativos para los distintos sectores analizados.

Lecciones y desafíos

Los subsidios han sido parte de la economía venezolana durante mucho tiempo; en vista del entorno económico y social del país, es pertinente comprender este tema. Una reforma de los subsidios en distintos sectores de la economía constituye un reto para los encargados de formular las políticas públicas del país. Las altas tasas de subsidios —cercasas al ciento por ciento— implican un gasto para el Estado que no ha sido viable durante varias

En los sectores de electricidad y agua ocurren grandes pérdidas como consecuencia de tomas ilegales y falta de medición de consumo

décadas. Es necesario aplicar medidas de ajuste con un enfoque integral, que permitan un mayor grado de eficiencia y bienestar para la sociedad venezolana. 

REFERENCIAS

- Beaton, C. (2016): «Lecciones aprendidas de la experiencia internacional en la reforma de subsidios al GLP». Ponencia presentada en el seminario «Reforma a subsidios de GLP». Caracas: IESA y Embajada Británica.
- BP (2019): «BP Statistical Review». Londres: British Petroleum.
- Conatel (2016): «Cifras del sector de telecomunicaciones: presentación anual 1998-2016». Comisión Nacional de Telecomunicaciones: <http://www.conatel.gov.ve/resumen-del-sector-telecomunicaciones-2015/>
- EIA (2019): «Country analysis executive summary: Venezuela». U.S. Energy Information Administration: https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Venezuela/venezuela_exe.pdf
- Espinasa, R. y Sucre, C. (2017): «The fall and collapse of the Venezuelan oil sector». Trabajo inédito. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gabaldón, A., Larrañaga, F. J. y Key, R. (2018): «Plan de recuperación de la industria petrolera». Grupo Orinoco: <https://orinocodotblog.files.wordpress.com/2018/11/recuperacioc81n-ipn-ed1018.pdf>.
- Hernández J. (2018): «Análisis de incidencia de ajustes en los precios y tarifas de bienes y servicios sensibles». Trabajo inédito. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Hernández, I. y Monaldi, F. (2016): «Weathering collapse: an assessment of the financial and operational situation of the Venezuelan oil industry». CID Working Paper. No. 327. Cambridge: Center for International Development, Harvard University: https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/venezuela_oil_cidwp_327.pdf
- IEA (2017): «World energy outlook 2017-subsidies database». <https://www.iea.org/weo/energysubsidies/>
- IEA (2019): «World energy outlook 2019-subsidies database». <https://www.iea.org/weo/energysubsidies/>
- Key, Hernández, J., Monsalve, D., Curiel, C., Obuchi, R., Cárdenas, D., Oliveros, A. y Lalaguna, G. (2019): «Estimación de los efectos de los subsidios de servicios en la economía venezolana e identificación de oportunidades de reformas que permitan la redistribución eficiente del ingreso». Trabajo inédito. Caracas: IESA y Embajada Británica en Venezuela.
- Key, R. y Villarroel, C. (2018): «El petróleo será insuficiente: el colapso de la industria petrolera y la crisis venezolana». *Debates IESA*. Vol. XXIII. No. 2: 26-33.
- Koplov, D. (2009): «Measuring energy subsidies using the price-gap approach: what does it leave out?». International Institute for Sustainable Development: https://www.iisd.org/pdf/2009/bali_2_copenhagen_ff_subsidies_pricegap.pdf
- Prodavinci (2018): «Agua: ¿cómo se valora el acceso y la calidad de servicio en Venezuela?». Prodavinci: <https://prodavinci.com/agua-como-se-valora-el-acceso-y-la-calidad-de-servicio-en-venezuela-encuesta/>
- Villarroel, C. (2011): «Reflexiones sobre el problema de los subsidios en el sector energético en Venezuela: algunas connotaciones del sector eléctrico en la perspectiva de la regulación económica». *Nueva Economía*. Año XIX. No. 34: 47-75.
- Wang, Q. y Li, R. (2016): «Sino-Venezuelan oil-for-loan deal: the Chinese strategic gamble?». *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. Vol. 64: 817-822. DOI: 10.1016/j.rser.2016.06.042