

## **Cuarentena (XV): Gasolina y subsidio directo universal**

Reinaldo Iturriza López

### Subsidios directos

Al cierre del artículo anterior dejaba en el aire las siguientes preguntas: ¿el nuevo esquema de distribución de los combustibles, vigente a partir del 1 de junio, prevé la eliminación de la venta de gasolina a precio subsidiado en las estaciones de servicio, previa adopción de la modalidad de subsidio directo a los usuarios y usuarias? En tal sentido, ¿se seguirá el ejemplo de Irán? (1)

Respecto de la primera interrogante, el mismo presidente Maduro dejó entrever en su [alocución del sábado 30 de mayo](#) que lo que iniciaría dos días después sería una fase de “normalización” en el suministro de combustibles, que se extendería por tres meses, y que el objetivo era que “todos los vehículos automotores, carros, camiones, motos del país, estén en el Sistema Patria, y podamos ir a un subsidio directo al consumidor, al usuario”.

Adicionalmente, el presidente defendió la decisión de subsidiar el 100 por ciento del combustible para el transporte público “para no afectar en nada el pasaje del trabajador”, pero explicó que el objetivo era lograr, en el transcurso de noventa días, una “fórmula justa en el transporte público, porque creo que lo justo sería el subsidio al usuario del transporte público, directo, a través del Carnet de la Patria”.

[El lunes 1 de junio](#), mientras ofrecía balance público de la implementación del nuevo esquema, insistió en el primer punto: “Todo el mundo debe estar inscrito en el Sistema Patria, porque llegará el momento en que a través del Sistema Patria les daré a ustedes el subsidio directo”.

De manera que todo indica que en septiembre, tras culminar la fase de “normalización” en el suministro, entrará en vigencia la modalidad de subsidio directo tanto para los usuarios y usuarias del servicio de expendio de combustibles, como para los del transporte público.

Pero, ¿cómo se implementarán estos subsidios directos? ¿Quiénes resultarán elegibles para recibirlos? ¿Qué monto recibirán? ¿Con qué periodicidad? ¿De acuerdo a qué criterios se determinará el monto de los subsidios directos?

Conocer la experiencia iraní puede permitirnos vislumbrar algunos escenarios.

### La experiencia iraní

El documento que he utilizado como base para dar cuenta de la experiencia iraní fue publicado en julio de 2011 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y se intitula: “Irán. Las Crónicas de la Reforma de Subsidio” (Iran. The Chronicles of the Subsidy Reform) (2). Salvo indicación contraria, toda la información que sigue está extraída de estas “Crónicas”.

Como su título lo indica, el documento es una crónica de la implementación de la Reforma de Subsidios Directos (Targeted Subsidies Reform) en Irán, vigente a partir del 19 de diciembre de 2010. Fue elaborado por Dominique Guillaume, Roman Zytek y Mohammad Reza Farzin, este último viceministro de Economía y Finanzas del Gobierno iraní.

Un dato curioso, que vale la pena mencionar, es que las pocas notas publicadas en Venezuela sobre el asunto, sin excepción, abrevan directamente de este documento, aunque casi ninguno lo referencie expresamente.

Antes de iniciar, y aunque resulte muy obvio, no está de más subrayar que la situación de la República Islámica de Irán en 2010, específicamente la económica, era muy distinta de la situación venezolana una década después.

Algunos pocos indicadores nos pueden permitir tener una idea muy aproximada del contraste entre una situación y otra. Así, por ejemplo, en los años precedentes a la reforma, específicamente en el período comprendido entre 2005 y 2009, la economía iraní creció un promedio de 5,6 por ciento anual (3). En 2010, el salario mínimo promedio ascendía a 303,5 dólares (4). En diciembre de 2010, la inflación anualizada fue calculada en 12,8 por ciento. Venezuela, por su parte, acumuló un crecimiento negativo de -62,4 por ciento en el período 2014-2018. A mediados de junio de 2020 el salario mínimo es el equivalente a 2 dólares. En mayo de 2020 la inflación fue de 38,6 por ciento, con un acumulado del 295,9 por ciento durante el año.

Con todo y que la implementación de la Reforma de Subsidios Directos de 2010 en Irán tuvo lugar en condiciones económicas significativamente más favorables, eso no desdice, en lo absoluto, de su enorme valor histórico referencial, como podremos ver a continuación.

### Objetivo de la Ley de Reforma

Para comenzar, es muy importante precisar que lo que ocurrió en Irán fue una reforma de los precios de la energía. Es decir, no solo aumentó el precio de todos los combustibles (gasolina, diesel, kerosene, gas licuado de petrolero, etc.), sino también de la electricidad, el agua y el gas doméstico.

La base jurídica de la reforma de los precios de la energía fue la Ley de Reforma de Subsidio Directo (Targeted Subsidy Reform Act), aprobada por el parlamento el 5 de enero de 2010. Fue concebida para aplicarse en cinco años, coincidiendo con el Quinto Plan Quinquenal 2010-2015 (Fifth Five Year Economic, Social and Cultural Development Plan).

La Ley de Reforma estipuló que todos los precios serían incrementados gradualmente. En el caso de los combustibles, hasta lograr el objetivo de establecer precios equivalentes a no menos del 90 por ciento de los precios del Golfo Pérsico. El precio del gas doméstico sería incrementado hasta llegar a un precio que no podía ser menor al 75 por ciento del precio promedio de exportación. En cuanto al agua y la electricidad, el precio sería incrementado hasta cubrir el costo de producción.

En 2008, el precio internacional de la gasolina rondaba los 2 dólares el litro. En Irán se pagaba a una tasa equivalente a 0,1 dólares el litro desde 2007, cuando fue establecido un sistema de racionamiento: desde entonces, cada usuario o usuaria podía consumir hasta 120 litros de gasolina al mes. Superada esa cuota, tenía que pagarla a precio de “mercado libre”, equivalente a 0,40 dólares por litro. Posteriormente la cuota fue reducida a 60 litros por mes por vehículo. El objetivo expreso del racionamiento fue reducir tanto la excesiva demanda, estimulada por el bajo precio, como el contrabando a países vecinos. El país estaba importando crecientes cantidades de gasolina para poder abastecer su mercado interno.

El objetivo principal de la Ley de Reforma era racionalizar el consumo. Compensando a los hogares por el aumento de los precios de la energía, se desestimularía el consumo excesivo de gasolina, mientras que la compensación en dinero permitiría a la población comprar o pagar una mayor cantidad de bienes esenciales y servicios.

Dos datos decisivos: por una parte, según estimaciones oficiales, la implementación de la Reforma de Subsidios Directos permitiría obtener un ahorro de entre 50 mil y 60 mil millones de dólares anuales; por otra parte, y según la Ley de Reforma, el 50 por ciento de esos recursos estarían dirigidos a la población, fundamentalmente a través de subsidios directos, pero también bajo la forma de fortalecimiento de planes sociales (salud, vivienda, empleo, etc.). Otro 30 por ciento se destinaría al sector privado y el restante 20 por ciento al sector público.

### El sujeto de la Ley de Reforma

El Gobierno iraní tuvo claro desde el principio que el incremento de los precios de la energía resultaría inaceptable para la población a menos que estuviera acompañado de la compensación adecuada. Asumió como un hecho histórico indiscutible que la eliminación de subsidios a bienes y servicios básicos y esenciales se traduce en el deterioro del ingreso real, que afecta fundamental y desproporcionadamente a los hogares más pobres.

En razón de lo anterior, las autoridades hicieron mucho énfasis en que el objetivo no era eliminar los subsidios, sino subsidiar directamente a los hogares. Argumentaron que la energía barata beneficiaba principalmente a las clases privilegiadas, que además la consumían en exceso. La implementación de la Ley de Reforma beneficiaría a los hogares más pobres, que comenzarían a recibir un pago en efectivo que mejoraría sus condiciones de vida.

Como mínimo, el subsidio directo habría tenido que permitir a los hogares más pobres compensar la pérdida de utilidad debido a la reducción del consumo de energía una vez que hubieran aumentado los precios, con un mayor consumo de otros bienes y servicios. Pero el Gobierno iraní logró definir un monto que evitara la pérdida de utilidad de los hogares, permitiéndoles no solo consumir más bienes y servicios, sino incrementar el uso de energía.

La circunstancia decisiva de que el monto del subsidio directo dependiera, tal y como lo contemplara la Ley de Reforma, de los recursos obtenidos a partir del incremento de los precios, contribuyó a la aceptación social de la iniciativa.

## Tarifas

Luego de revisar más de doscientos escenarios, las autoridades decidieron adoptar un sistema multi-precios, para moderar el impacto de la reforma, principalmente en los hogares más pobres, y promover el uso racional de energía. Múltiples variables fueron consideradas: el incremento de los precios tendría que ser suficiente para reducir la demanda excesiva, pero también había que tomar en cuenta, por ejemplo, los problemas de acceso en algunas regiones del país al gas doméstico utilizado para la calefacción, el servicio más consumido por los hogares más pobres, y que representaba el mayor gasto relacionado con la energía.

Las tarifas de la electricidad, el agua y el gas doméstico fueron establecidas previendo montos escalonados: a menor consumo, menor costo, y una vez superado un determinado nivel de consumo, precios más altos. Así, por ejemplo, el costo de 100 kWh de electricidad fue establecido en un precio de 270 riales (0,027 dólares). En exceso de 600 kWh, el usuario o la usuaria pagaría 2100 riales (0,21 dólares). A su vez, los usuarios y usuarias en climas más calientes podían ser elegibles para obtener descuentos. Las tarifas fueron diferenciadas por región del país: se establecieron precios más bajos en las regiones más calientes, con relativamente alta demanda de aire acondicionado. Igualmente, las tarifas del agua y del gas natural fueron diferenciadas por región. Por ejemplo, en las regiones con problemas de acceso al gas doméstico, los precios de la calefacción fueron permanentemente monitoreados y regulados.

En cuanto a la gasolina, y como recordaremos, el sistema multi-precios estaba vigente desde 2007. A partir de la implementación de la Ley de Reforma, el precio del litro de gasolina fue incrementado de mil riales (0,1 dólares) a 4 mil riales (0,4 dólares), con una cuota de 60 litros por mes por vehículo, y la gasolina a precio de “mercado libre” pasó de 4 mil riales a 7 mil riales (0,70 dólares). Adicionalmente, durante los primeros meses, a los usuarios y usuarias se les permitió consumir su cuota disponible de 60 litros de gasolina al viejo precio de mil riales.

## Elegibilidad

Si bien la Ley de Reforma estipulaba que el 50 por ciento de los ingresos estarían dirigidos a los hogares del país, considerando su nivel de ingreso, no ofrecía mayores detalles. Inicialmente, las autoridades estaban inclinadas por otorgar el subsidio directo a los hogares más pobres. Pero pronto resultó claro que sería muy difícil definir administrativamente cuáles hogares podían resultar elegibles y cuáles no.

Finalmente, las autoridades decidieron que toda la población podía aplicar para recibir el subsidio directo, al tiempo que hicieron un llamado a los hogares más ricos para que se abstuvieran de hacerlo.

El proceso de aplicación para optar por el subsidio directo fue simple y las reglas establecidas bastante indulgentes. Básicamente, solo se necesitaba aplicar para recibir el subsidio directo. No hubo mayores verificaciones. Las autoridades reportaron una tasa de aprobación excepcionalmente alta del 98 por ciento de los aplicantes.

Para el momento de implementación de la Ley de Reforma, más de 61 millones de personas recibieron el subsidio directo, lo que representaba el 80 por ciento de la población de Irán, de 75 millones de personas. A cada iraní le fueron asignados 800 mil riales, pagaderos cada dos meses, es decir, un monto equivalente a 40 dólares mensuales, multiplicados hasta por seis integrantes del hogar. Más aún, las autoridades dejaron claro que aquellas personas que todavía no habían aplicado, seguían siendo elegibles para hacerlo, recibiendo el subsidio directo de manera retroactiva. Así, en mayo de 2011, más de 70 millones de iraníes se habían registrado para recibir el subsidio directo.

Los iraníes en el extranjero no eran elegibles para aplicar por el subsidio directo, pero podían hacerlo una vez retornaran a Irán.

### De vuelta a Venezuela

Si algo podemos aprender de la experiencia iraní es que cualquier medida dirigida a la “sinceración” de precios, mediante la eliminación de subsidios, inevitablemente suscitará el rechazo popular.

Se puede apelar a un sinnúmero de argumentos morales para condenar la reacción popular, y de hecho eso es lo que suelen hacer los gobernantes antipopulares. Pero la condena moral no hace sino escamotear la verdadera razón por la cual la población rechaza medidas de tal naturaleza: ellas suponen el deterioro, con frecuencia muy significativo, de sus condiciones materiales de existencia, lo que suele expresarse, por ejemplo, en la pérdida del ingreso real.

En Venezuela, donde la inmensa mayoría de la población ha visto severamente afectadas sus condiciones materiales de existencia en años recientes, es sencillamente inviable proceder a la tal “sinceración” de precios de los bienes y servicios, sin tomar en cuenta, por ejemplo, que la clase trabajadora sobrevive por debajo del umbral que supone el límite mínimo del valor de su fuerza de trabajo, determinado por el valor de los artículos de primera necesidad (5).

En tal sentido, no solo es correcto, sino sobre todo justo y legítimo, proceder al incremento de los precios del combustible, previendo la implementación, en el corto plazo, de un subsidio directo para el pueblo venezolano.

En relación con los precios de los combustibles, específicamente, resultaba muy claro, al punto de no estar siquiera en discusión, que era necesario incrementarlos a un punto que permitiera racionalizar el consumo, evitar el contrabando de extracción y ahorrarle a la nación venezolana una cuantiosa cantidad de recursos. Sin duda, continuar regalando la gasolina beneficiaba fundamentalmente a los más privilegiados, incluidos corruptos y contrabandistas, y perjudicaba enormemente a la mayoría de la población.

Por supuesto que el incremento de los precios de los combustibles, por sí solo, no resuelve el principal problema de todos: cómo evitar el empeoramiento de las condiciones materiales de existencia de la población. Sin garantías de que el incremento no repercutirá en la

pérdida del ingreso real de la clase trabajadora, éste puede significar, simplemente, la drástica reducción del mercado de combustibles, expulsando de facto a las mayorías o, dicho de otra manera, restringiendo su acceso al servicio, reservándolo para una minoría privilegiada que podría pagar, sin problema alguno, los nuevos precios, e incluso precios más altos que los establecidos oficialmente.

Esto es lo que, en teoría, vendría a resolver el subsidio directo anunciado por el presidente Maduro, y de allí su importancia.

Siguiendo con el ejemplo iraní, los recursos destinados a pagar este subsidio directo a la población tendrían que provenir de los recursos ahorrados como consecuencia del incremento de los precios de los combustibles. Y aquí llegamos a un punto clave de la cuestión.

El pueblo venezolano tiene que saber, y las autoridades están obligadas a suministrar esa información, a cuánto asciende el monto del ahorro. Al respecto, hay múltiples versiones, prácticamente una distinta según el vocero del que se trate. En agosto de 2018, el mismo presidente Maduro informaba públicamente que Venezuela dejaba de percibir anualmente alrededor de 18 mil millones de dólares anuales como consecuencia de los bajos precios de los combustibles, así como por el contrabando de extracción (6). Según el documento “Propuesta de reestructuración Petróleos de Venezuela S.A.”, fechado en marzo de 2020, y que habría sido elaborado por la Dirección Ejecutiva de Planificación de PDVSA para la consideración de la Comisión Presidencial “Alí Rodríguez Araque”, las pérdidas anuales por el subsidio a la gasolina ascienden a 11 mil millones de dólares (7). Más recientemente, en mayo de 2020, el economista Rafael Quiroz estimaba las pérdidas anuales en alrededor de 25 mil millones de dólares (8).

De nuevo, es fundamental conocer la cuantía de los recursos que podrá ahorrarse la nación a partir del incremento de los precios de los combustibles. Pero además, es muy importante saber qué porcentaje de esos recursos se destinará directamente a la población. Supongamos un ahorro de 10 mil millones de dólares anuales, por supuesto una cifra arbitraria, en ausencia de información oficial. Tomando como referencia la experiencia iraní, eso se traduciría en un fondo de 5 mil millones de dólares que estarían dirigidos a toda la población venezolana. Otros 3 mil millones irían al sector privado y 2 mil millones al sector público.

Naturalmente, estos porcentajes podrían variar ligeramente. La experiencia iraní es una invaluable referencia histórica, no una camisa de fuerza. En tal caso, la definición del porcentaje destinado a subsidiar directamente a la población pasaría, necesariamente, por calcular un subsidio directo que permita a los hogares venezolanos elevar sus ingresos. En otras palabras, el subsidio directo tendría que permitirles adquirir y pagar más bienes esenciales y servicios, e incrementar, incluso, el uso de energía. De la misma forma, perfectamente puede decidirse que el sector público, y específicamente la industria petrolera nacional, reciba una mayor cantidad de recursos que el sector privado.

Privatizaciones

Respecto del sector privado, cabe una muy importante precisión: múltiples señales sugieren la intención del Gobierno venezolano de favorecer el incremento de la participación de capital privado en la prestación de servicios esenciales, comenzando por el mismo mercado de combustibles, para también en electricidad, agua potable y gas doméstico. En algunos casos no se trata ya de señales, sino de hechos muy concretos. [Quizá sea el servicio de gas doméstico el que más se ha visto afectado por este influjo privatizador](#). En todo caso, lo realmente importante es que la privatización del servicio no se ha traducido, en lo absoluto, en una mejoría de la prestación del servicio con la correspondiente garantía de acceso para las mayorías populares.

El caso del servicio de gas doméstico, en general poco conocido y menos estudiado, pero sí muy padecido por la población, es un buen ejemplo de que la mayor participación del sector privado no se traduce en mayor bienestar para los hogares venezolanos, un porcentaje de los cuales, muy por el contrario, es expulsado del mercado por la vía de hecho.

Más ilustrativo aún que el caso del servicio de gas doméstico, y de hecho el más emblemático de todos, es el mercado de artículos de primera necesidad: la progresiva retirada del Estado, contrarrestada parcialmente por la existencia de los CLAP, significó la virtual expulsión de parte importante de la población venezolana. Los productos están disponibles en las estanterías, ciertamente, pero muchos de ellos a precios sencillamente inaccesibles para la mayoría.

Muy al contrario de lo que parece ser una idea que ha ganado mucho terreno entre las autoridades gubernamentales, e incluso en una parte de la población (9), los problemas de la gestión pública de los servicios esenciales no se resuelven transfiriendo la gestión al capital privado, sino haciendo lo necesario para mejorar la gestión pública, que es la única que puede garantizar realmente el acceso universal.

Con mucha frecuencia se apela al recurso retórico del “pragmatismo” para justificar la privatización, que se vende como simplemente inevitable. Pero como diría un amigo con el que conversaba recientemente sobre estos asuntos, quizá no haya nada menos pragmático que la privatización.

De nuevo, un estudio detenido de lo que ha sucedido con la privatización progresiva del servicio de gas doméstico resultaría suficiente para concluir que no es recomendable, bajo ninguna circunstancia, intentar algo similar con servicios públicos como la electricidad o el agua potable. Insisto, guardando las debidas distancias, la experiencia iraní aporta pistas muy valiosas sobre lo que podría hacerse.

En cuanto al mercado doméstico de combustibles, nada permite suponer que sea realmente necesaria su privatización parcial, que es lo que parece haber sucedido con 200 estaciones de servicio, hasta ahora, aunque todavía no ha sido confirmado oficialmente que, contraviniendo lo estipulado tanto en la Ley Orgánica de Hidrocarburos como en la Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de los Combustibles Líquidos (10), los operadores de estas estaciones de servicio han dejado de ser expendedores para convertirse en comercializadores. Muy por el contrario, todo indica que el nuevo esquema de precios

puede ser perfectamente gestionado por PDVSA, manteniendo la propiedad sobre la totalidad de las estaciones de servicios, como mandan nuestras leyes, con el añadido de que, en tal caso, todo el ahorro derivado del incremento de los precios iría a parar a las arcas públicas, y no una parte a bolsillos privados. Al menos no directamente, porque una parte de esos recursos, tal y como sucedió en el caso de Irán, podría ser destinada al sector privado. Esto sí sería actuar muy pragmáticamente, es decir, poniendo en primer lugar el bolsillo de los hogares venezolanos.

### Subsidio directo universal

Tan o más importante que lo anterior, hasta aquí he dado por sentado que el subsidio directo tendrá carácter universal. Es decir, que no lo recibirán exclusivamente los propietarios y propietarias de vehículos registrados en el Sistema Patria, sino todas las personas registradas en él, lo que definiría la medida real de la universalidad, y en tanto que cualquier persona, sin restricción alguna, puede registrarse cuando lo desee. Caso contrario, todo el país continuaría pagando por la gasolina de la minoría propietaria de vehículos, siendo la gasolina una mercancía que produce unas ganancias que pertenecen a toda la población. Lo más lógico sería, en todo caso, que las personas de más altos ingresos se abstuvieran de recibir el subsidio directo.

Además, dando igualmente por sentado la necesidad de incrementar en un futuro próximo las tarifas de los servicios de electricidad y agua potable, al menos hasta su precio de costo, el hecho de que se implemente, desde ya, un subsidio directo de carácter universal, previo cálculo del ahorro que supondría para toda la nación el incremento de las tarifas de estos servicios, contribuiría decisivamente a que la población considere no solo aceptable, sino incluso deseable, tarifas más altas de electricidad y agua potable. En otras palabras, un eventual incremento de las tarifas de estos servicios se traduciría en un aumento del monto del subsidio directo universal. Es lo que todavía podría hacerse respecto del servicio de gas doméstico, revirtiéndose el proceso de privatización: eliminar el subsidio indirecto, elevando las tarifas, previo cálculo del ahorro que esto supondría, y a partir de allí calcular el incremento en el subsidio directo universal a la población.

Por último, la implementación de este subsidio directo universal podría ser uno de los puntos de apoyo para comenzar a redefinir, o para terminar de definir, un plan económico que permita recuperar la productividad de la nación, comenzando por la industria petrolera nacional, y estimular la demanda interna. Muchos ajustes tendrían que hacerse, muchas otras variables tendrían que considerarse. Por ejemplo, las medidas orientadas a eliminar las restricciones para la importación tendrían que revisarse con detenimiento, como en general cualquier otra medida que implique sacrificar los ingresos fiscales del país. Al respecto, nuevamente la experiencia iraní sirve de referencia. Pero asumamos que esa es harina de otro costal, aunque no lo sea. Por ahora, es suficiente.

### Referencias

(1) Reinaldo Iturriza López. [Cuarentena \(XIV\): Gasolina: algunos apuntes sobre un tema incendiario](#). 5 de junio de 2020.



- (2) Dominique Guillaume, Roman Zyteck y Mohammad Reza Farzin. [Iran. The Chronicles of the Subsidy Reform](#). Fondo Monetario Internacional. 2011.
- (3) Fondo Monetario Internacional. [Islamic Republic of Iran: 2009 Article IV Consultation: Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iran](#). 23 de marzo de 2010.
- (4) [Irán. Salario mínimo](#). Datosmacro.com.
- (5) Reinaldo Iturriza López. Cuarentena (XIV): Gasolina: algunos apuntes sobre un tema incendiario.
- (6) [Gasolina en Venezuela será puesta a precio internacional, pero con subsidio interno](#). Telesur, 13 de agosto de 2018.
- (7) [Propuesta de Reestructuración Petróleos de Venezuela S.A.](#) Marzo de 2020.
- (8) Gonzalo Domínguez Loeda. [Gasolina al fuego, el riesgo de cobrar el combustible en Venezuela](#). EFE, 28 de mayo de 2020.
- (9) Reinaldo Iturriza López. [Cuarentena \(VII\): El intranquilo sueño neoliberal](#). 23 de enero de 2020.
- (10) Reinaldo Iturriza López. Cuarentena (XIV): Gasolina: algunos apuntes sobre un tema incendiario.