

ARTÍCULO ORIGINAL

ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA ECONÓMICA PARA LA TRANSPARENCIA Y ESTABILIZACIÓN DE LOS PRECIOS DEL GASOIL EN MERCADOS ASIMÉTRICOS: PERSPECTIVAS PARA EL PARAGUAY

Economic Governance Strategies for the Transparency and Stabilization of Diesel Prices in Asymmetric Markets: Perspectives for Paraguay

DOI: <https://doi.org/10.65740/0afq1b74>

Rubén Darío Zárate Rojas

Universidad Nacional de Asunción, Asunción, Paraguay

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8371-7820>

Autor de correspondencia: ruben.zarate.rojas@gmail.com

Derliz Osmar Cabrera Cabrera

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4027-6925>

dcabrera75@gmail.com

Resumen

En un mercado en el que la dinámica de los precios del combustible está determinada principalmente por el mercado internacional, y en el que la libre competencia entre los oferentes internos no ha alcanzado su plena madurez, la inestabilidad de los precios del gasoil afecta la previsibilidad de los costos de transporte, la inflación y la competitividad de los sectores productivos. El estudio, desarrollado entre septiembre de 2024 y julio de 2025, tuvo como objetivo analizar los mecanismos y las estrategias administrativas para optimizar el sistema de fijación de precios del gasoil al consumidor final en el Paraguay. Se adoptó un diseño no experimental de tipo transversal, con enfoque mixto: una encuesta estructurada a 384 consumidores de Asunción y su área metropolitana, y entrevistas semiestructuradas a actores del sector de combustibles, cuyos resultados se triangularon. El 74,3% de los consumidores se declara insatisfecho con el precio actual, el 68,2% confía poco o nada en los mecanismos de fijación y el 79,5% considera que el sistema debe ser reformado. Las medidas con mayor apoyo son la promoción de combustibles alternativos, la regulación de los márgenes de ganancia y una fórmula de reajuste automático, mientras que los subsidios reciben la menor aceptación. La prueba de chi-cuadrado confirmó la asociación entre la afectación económica percibida y el apoyo a la reforma ($\chi^2 = 36,81$; gl = 16; p = 0,002). Se propone una fórmula de reajuste ponderada según la estructura de costos, con límites de variación mensual y un fondo de estabilización.

Palabras clave: combustibles; política de precios; gasoil; estabilización de precios; gobernanza económica.

Abstract

In a market where fuel price dynamics are mainly determined by the international market, and where free competition among domestic suppliers has not yet reached full maturity, diesel price instability affects the predictability of transport costs, inflation and the competitiveness of productive sectors. The study, conducted between September 2024 and July 2025, aimed to analyze the administrative mechanisms and strategies to optimize the system for setting diesel prices for final consumers in Paraguay. A non-experimental cross-sectional design with a mixed approach was adopted: a structured survey of 384 consumers in Asunción and its metropolitan area, and semi-structured interviews with fuel sector stakeholders, whose results were triangulated. 74.3% of consumers are dissatisfied with the current price, 68.2% have little or no confidence in price-setting mechanisms and 79.5% believe the system should be reformed. The measures with the greatest support are the promotion of alternative fuels, regulation of profit margins and an automatic adjustment formula, while subsidies receive the lowest acceptance. The chi-square test confirmed the association between perceived economic impact and support for reform ($\chi^2 = 36.81$; df = 16; p = 0.002). An adjustment formula weighted according to the cost structure is proposed, with monthly variation limits and a stabilization fund.

Keywords: fuels; pricing policy; diesel; price stabilization; economic governance.

Cómo citar: Zárate Rojas, R. D., & Cabrera Cabrera, D. O. (2026). Estrategias de gobernanza económica para la transparencia y estabilización de los precios del gasoil en mercados asimétricos: perspectivas para el Paraguay. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 3, 208-218. <https://doi.org/10.65740/0afq1b74>

Editor responsable: Sergio David González Ayala, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, rie@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2026 Rubén Darío Zárate Rojas y Derliz Osmar Cabrera Cabrera. Los autores conservan los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Introducción

El gasoil es el combustible de mayor consumo en el Paraguay y constituye un insumo estratégico para el transporte de carga y de pasajeros, la producción agropecuaria, la logística y buena parte de la actividad industrial. Por ello, las variaciones de su precio se transmiten con rapidez al costo del transporte, a los precios de los alimentos y de otros bienes, y a la rentabilidad de los sectores productivos, con efectos sobre la inflación y sobre el poder adquisitivo de los hogares. El Paraguay importa la totalidad del gasoil que consume, de modo que su precio interno depende de la cotización internacional del petróleo y de sus derivados, del tipo de cambio, de los costos de flete fluvial y de seguro, de los impuestos y de los márgenes de comercialización de los distintos actores de la cadena. Esta dependencia expone a los consumidores a la volatilidad de los mercados internacionales, en un contexto en el que los mecanismos de fijación de precios no siempre son percibidos como transparentes ni previsibles.

El mercado paraguayo de combustibles combina la participación de la empresa estatal Petróleos Paraguayos (PETROPAR), que importa y comercializa combustibles y cumple un papel de referencia en la formación de los precios, con distribuidoras privadas que importan y comercializan a través de redes de estaciones de servicio. Si bien el mercado está formalmente abierto a la competencia, la concentración de la importación en un número reducido de actores, las asimetrías de información entre los proveedores y los consumidores, y las decisiones de precio de la empresa estatal, a menudo influidas por consideraciones políticas, configuran un mercado asimétrico, en el que los consumidores tienen escasa capacidad para conocer y anticipar los determinantes del precio que pagan. En este contexto, la estabilidad y la transparencia del precio del gasoil se han convertido en una preocupación recurrente del debate público, que se reactiva cada vez que se producen aumentos significativos.

La relevancia del tema se acentúa en un país cuya economía depende en gran medida del transporte terrestre y fluvial para la movilización de su producción agropecuaria y para el abastecimiento de sus ciudades. El costo del gasoil incide en la competitividad de las exportaciones, en el precio de los alimentos y en la tarifa del transporte público de pasajeros, que afecta especialmente a los hogares de menores ingresos. En los periodos de alza de los precios internacionales, las decisiones sobre el precio del gasoil se convierten en un tema de alta sensibilidad política, que genera presiones para congelar los precios o subsidiar el combustible, con efectos sobre las finanzas de la empresa estatal y sobre las cuentas públicas. En los periodos de baja, en cambio, los consumidores perciben que las reducciones no se trasladan con la misma rapidez que los aumentos. Esta dinámica pone de relieve la necesidad de contar con una regla de ajuste que ofrezca previsibilidad a todos los actores, reduzca la conflictividad y permita separar las decisiones técnicas de las presiones coyunturales.

El objetivo general de la investigación fue analizar los mecanismos y las estrategias que deben implementarse en la gestión administrativa para optimizar el sistema de fijación de precios del gasoil para el consumidor final en el Paraguay. Los objetivos específicos consistieron en describir las características de los principales sistemas de fijación de precios del gasoil; indagar los inconvenientes, limitaciones e implicancias de la adopción de mecanismos de fijación de precios; estimar la percepción y el nivel de satisfacción de los usuarios de Asunción y su área metropolitana respecto de la adopción de un mecanismo de fijación de precios; y proponer las estrategias administrativas para optimizar la fijación de precios. La hipótesis de investigación sostuvo que una reforma que optimice el sistema de fijación del precio del gasoil beneficiará la percepción ciudadana sobre el impacto en su economía de los aumentos de precio.

Fundamentación Teórica

Formación de precios en mercados de combustibles

La formación del precio de los combustibles en las economías importadoras se explica, en primer lugar, por el principio de paridad de importación, según el cual el precio interno tiende a reflejar el costo de adquirir el producto en el mercado internacional y trasladarlo al mercado local, más los impuestos y los márgenes de comercialización. En el caso del gasoil, la estructura del precio incluye la cotización internacional del producto, el flete y el seguro hasta el punto de ingreso, la valoración aduanera, los impuestos específicos y generales, el costo de los biocombustibles incorporados en las mezclas obligatorias, y las bonificaciones o márgenes de los distribuidores y de las estaciones de servicio. La proporción de cada componente varía según el país y el periodo, pero en las economías sin refinación propia la cotización internacional suele representar la mayor parte del precio, lo que explica la sensibilidad del precio interno a las fluctuaciones del mercado del petróleo y del tipo de cambio.

En mercados con estructuras concentradas y asimetrías de información, la transmisión de las variaciones de los costos internacionales al precio interno puede ser asimétrica: los aumentos se trasladan con rapidez al consumidor, mientras que las reducciones se trasladan con demora o de manera incompleta, un fenómeno conocido en la literatura económica como efecto «cohete y pluma». Borenstein et al. (1997) documentaron este patrón en el mercado de gasolina de los Estados Unidos y lo atribuyeron a la existencia de poder de mercado, a los costos de búsqueda de los consumidores y a la gestión de inventarios. Desde la perspectiva de la economía institucional, la eficacia de los mercados depende de la calidad de las reglas que los gobiernan, y la ausencia de reglas claras y previsibles aumenta la incertidumbre y los costos de transacción (North, 1990). La

transparencia de los mecanismos de formación de precios constituye, por tanto, una condición para la confianza de los consumidores y para la eficiencia del mercado.

La teoría de la regulación económica ofrece un marco adicional para analizar la intervención del Estado en los mercados de combustibles. Viscusi et al. (2018) señalan que la regulación se justifica cuando existen fallas de mercado, como el poder de mercado, las asimetrías de información o las externalidades, y que su diseño debe equilibrar los beneficios de corregir esas fallas con los costos de la intervención, incluidos los riesgos de captura regulatoria y de decisiones discrecionales. En el mercado de combustibles de una economía pequeña e importadora, la concentración de la oferta y la asimetría de información entre los proveedores y los consumidores justifican mecanismos de transparencia y de supervisión de los márgenes, mientras que la volatilidad de los precios internacionales puede justificar mecanismos de estabilización, siempre que se diseñen como reglas y no como instrumentos de decisión discrecional. La gobernanza económica, en este sentido, no consiste en fijar precios, sino en establecer reglas claras, instituciones técnicas y mecanismos de rendición de cuentas que orienten el funcionamiento del mercado en beneficio de los consumidores.

Mecanismos de fijación y estabilización de precios

Los países de la región han adoptado distintos mecanismos para gestionar la volatilidad de los precios de los combustibles (Tabla 1). En un extremo se ubican los sistemas de libre determinación de precios, en los que el precio interno sigue directamente la paridad de importación; en el otro, los sistemas de precios administrados y subsidiados, en los que el Estado fija el precio con independencia de los costos internacionales, con un elevado costo fiscal. Entre ambos extremos se encuentran los mecanismos de estabilización, como los fondos de estabilización de precios de los combustibles aplicados en el Perú y en Colombia, y el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO) de Chile, que suavizan las variaciones mediante bandas de precios, ajustes graduales y fondos o ajustes impositivos que compensan las diferencias entre el precio de paridad y el precio de referencia. En el Uruguay, el Poder Ejecutivo fija los precios de los combustibles con referencia a un precio de paridad de importación calculado por el organismo regulador, lo que aporta transparencia sobre los componentes del precio.

Tabla 1. *Mecanismos de fijación y estabilización de precios de los combustibles en la región*

Tipo de mecanismo	Características	Referencias en la región
Libre determinación	El precio interno sigue la paridad de importación y la competencia	Mercados con precios libres de distribuidoras privadas
Precio de referencia regulado	El Estado fija el precio con base en una paridad de importación calculada por un regulador	Uruguay
Fondos o mecanismos de estabilización	Bandas, ajustes graduales y fondos o impuestos compensatorios	Perú (FEPC); Colombia (FEPC); Chile (MEPCO)
Precios administrados y subsidiados	Precios fijados con independencia de los costos internacionales	Bolivia
Paraguay (situación actual)	Precios libres de privados; precios de PETROPAR como referencia; sin regla formal de ajuste	Estructura de costos publicada mensualmente

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión de los sistemas de fijación de precios de la región realizada en la investigación.

La literatura sobre mecanismos de estabilización coincide en que su eficacia depende del diseño y de la gobernanza. Los mecanismos basados en reglas claras, publicadas y aplicadas por instituciones técnicas tienden a reducir la volatilidad sin generar distorsiones significativas, siempre que las bandas o los límites de variación permitan que los precios internos converjan, en el mediano plazo, con los costos internacionales. En cambio, los mecanismos discrecionales o sujetos a decisiones políticas coyunturales suelen acumular desequilibrios financieros, que terminan requiriendo ajustes bruscos o subsidios con elevado costo fiscal y con efectos regresivos, porque benefician en mayor medida a quienes consumen más combustible. Desde la perspectiva de la gobernanza económica, un mecanismo de fijación de precios eficaz debería combinar la transparencia de los componentes del precio, la previsibilidad de los ajustes, la sostenibilidad fiscal y la protección de los consumidores frente a variaciones abruptas, criterios que orientan la propuesta de esta investigación.

La seguridad energética constituye otra dimensión relevante del análisis. La dependencia total de las importaciones de gasoil expone al país no solo a la volatilidad de los precios, sino también a los riesgos de abastecimiento derivados de las condiciones de navegación de los ríos, de los conflictos comerciales o de las crisis internacionales. En este contexto, la producción local de biocombustibles, en particular el biodiésel elaborado a partir de materias primas agrícolas, ofrece una vía para reducir la dependencia externa y para retener en el país una parte del valor del consumo de combustibles, siempre que su costo y su disponibilidad sean competitivos. La incorporación de mezclas obligatorias de biocombustibles en los combustibles fósiles, que ya se aplica en el país, puede contribuir a la estabilidad de los precios si la formación del precio de los biocombustibles es transparente y previsible. Por ello, la política de precios del gasoil debe analizarse en el marco más amplio de la política energética, que incluye la diversificación de las fuentes, la eficiencia en el uso de los combustibles y la promoción de alternativas.

Marco institucional y normativo en el Paraguay

En el Paraguay, el mercado de combustibles está regulado por el Ministerio de Industria y Comercio, que establece las normas de calidad y de comercialización, y cuenta con la participación de PETROPAR como empresa estatal importadora y comercializadora. Los precios de los combustibles comercializados por las distribuidoras privadas son libres, pero la empresa estatal fija sus propios precios de venta, que funcionan como referencia para el mercado, y publica mensualmente la estructura de costo del gasoil, que desagrega sus componentes. Los combustibles están gravados por el impuesto selectivo al consumo, cuya tasa es fijada por el Poder Ejecutivo dentro de los límites establecidos por la ley, y por el impuesto al valor agregado. El país dispone, además, de una producción local de biocombustibles, como el biodiésel y el etanol, cuya mezcla obligatoria con los combustibles fósiles es establecida por las normas vigentes. La ausencia de una regla formal y pública para el ajuste del precio del gasoil deja las decisiones de precio sujetas a la discrecionalidad de los actores, lo que alimenta la percepción de opacidad.

En este contexto, la estructura de costo del gasoil publicada por PETROPAR constituye un insumo valioso para la transparencia del mercado, porque desagrega los componentes del precio y permite conocer su evolución mensual. Sin embargo, su utilidad para los consumidores es limitada si no se acompaña de una regla que establezca cómo las variaciones de esos componentes se trasladan al precio final, y de una comunicación que haga accesible la información a la población. La experiencia regional muestra que la transparencia de los componentes del precio es una condición necesaria, pero no suficiente, para la confianza de los consumidores, que requiere también la previsibilidad de los ajustes y la percepción de que las reglas se aplican de manera consistente, con independencia de las presiones coyunturales. Estos elementos orientaron el diseño del instrumento de la investigación y la formulación de la propuesta, que busca integrar la información existente en un mecanismo formal de ajuste.

Metodología

La investigación adoptó un diseño no experimental de tipo transversal, con un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, y un alcance descriptivo y correlacional. El estudio se desarrolló entre septiembre de 2024 y julio de 2025. El componente cualitativo consistió en entrevistas semiestructuradas a actores del sector de combustibles: directivos de empresas distribuidoras, representantes de gremios del sector, directivos y responsables de organismos y entidades del Estado vinculados a las políticas de combustibles, y expertos en energía y petróleo, cuyas respuestas se identifican con códigos para preservar su anonimato. El componente cuantitativo consistió en una encuesta estructurada a consumidores de Asunción y su área metropolitana. La muestra se calculó mediante la fórmula para proporciones en poblaciones finitas, con un nivel de confianza del 95%, un error de estimación del 5% y una proporción de 0,5, lo que arrojó un tamaño de 384 encuestados.

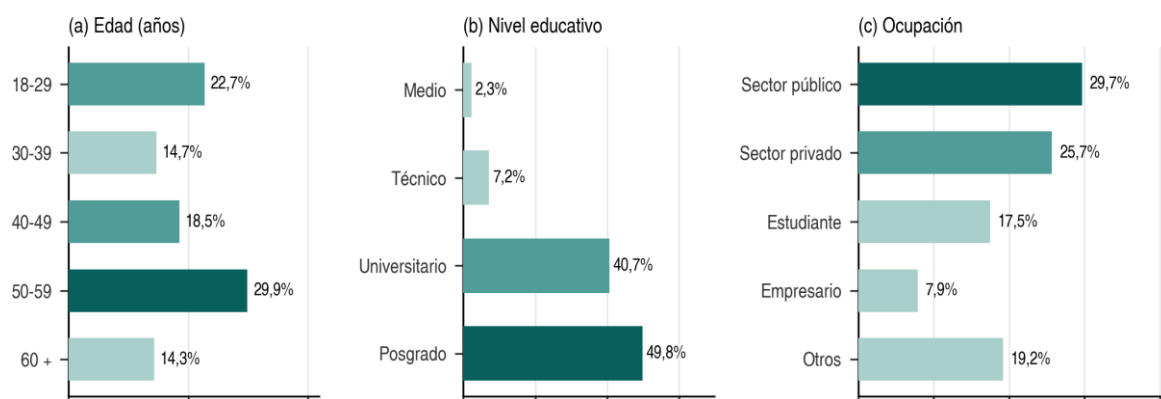
$$n = N \cdot Z^2 \cdot p \cdot q / [e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q]$$

El cuestionario incluyó preguntas sobre el perfil de los encuestados, la tenencia de vehículos y la frecuencia de compra de combustible, la satisfacción con el precio actual, la confianza en los mecanismos de fijación, la afectación económica de los aumentos, la percepción sobre el sistema vigente, el impacto del precio en distintos rubros, la importancia de distintas medidas de adaptación, el nivel de información sobre los componentes del precio, la valoración de las medidas para optimizar el precio, la disposición a pagar por la estabilidad y la opinión sobre la necesidad de reformar el sistema, valoradas en escalas de Likert de cinco puntos. Su confiabilidad se verificó mediante el coeficiente alfa de Cronbach. Los datos se procesaron con el programa IBM SPSS Statistics, versión 29, mediante estadística descriptiva y la prueba de chi-cuadrado de Pearson para evaluar la asociación entre la afectación económica percibida y la opinión sobre la reforma, con un nivel de significación de 0,05. Se garantizaron el anonimato y la confidencialidad de los participantes.

Resultados

Perfil de los consumidores

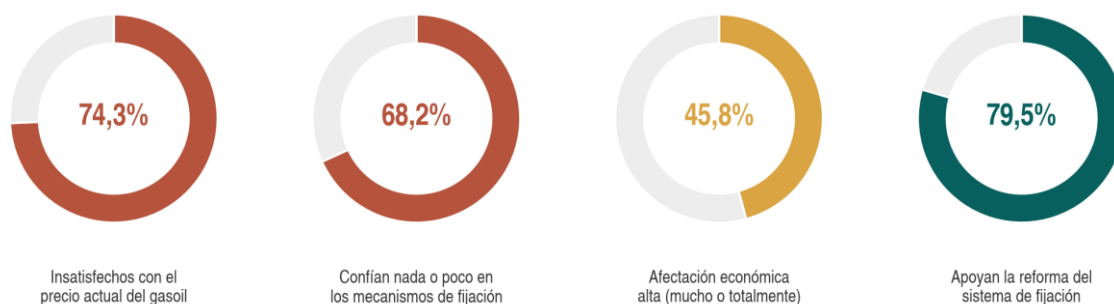
Los 384 consumidores encuestados presentan un perfil con alto nivel educativo y una relación frecuente con el consumo de combustibles (Figura 1). El 29,9% tiene entre 50 y 59 años, el 22,7% entre 18 y 29 años, el 18,5% entre 40 y 49 años, el 14,7% entre 30 y 39 años y el 14,3% 60 años o más. El 58,6% es de sexo masculino y el 40,9% femenino. El 49,8% cuenta con estudios de posgrado y el 40,7% con estudios universitarios. En cuanto a la ocupación principal, el 29,7% trabaja en el sector público, el 25,7% en el sector privado, el 17,5% es estudiante y el 7,9% es empresario o comerciante, mientras que los transportistas y los productores agropecuarios representan una proporción menor. El 96,0% posee o administra un vehículo que utiliza combustible, y el 69,2% compra combustible semanalmente, lo que indica que los encuestados experimentan de manera directa y frecuente las variaciones de precio.

Figura 1. Perfil de los consumidores encuestados

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 384).

Satisfacción, confianza y afectación económica

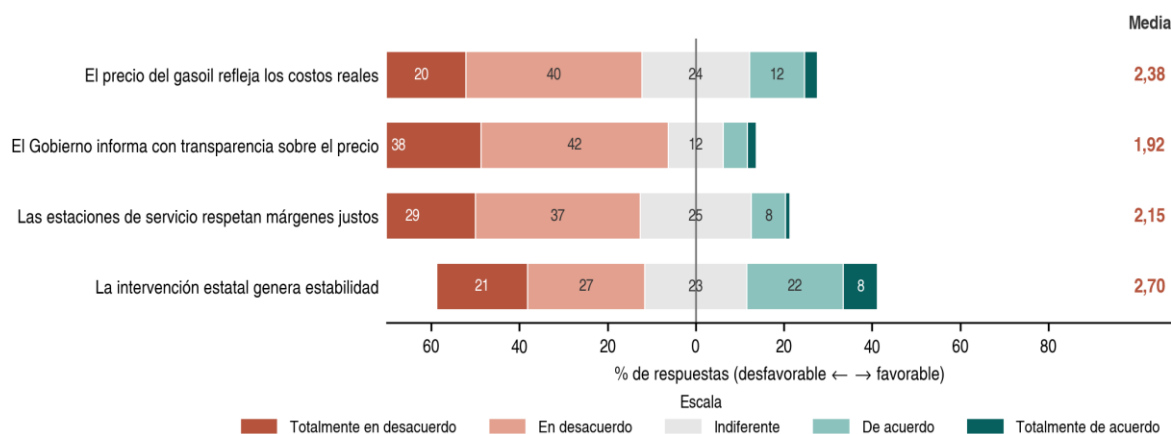
Los consumidores expresan una insatisfacción generalizada con el precio del gasoil y una baja confianza en los mecanismos de fijación (Figura 2). El 74,3% se declara poco o nada satisfecho con el precio actual, frente a solo un 9,4% de satisfechos. La confianza en los mecanismos de fijación de precios es igualmente baja: el 68,2% confía poco o nada, el 29,0% confía medianamente y solo el 2,8% confía mucho o totalmente. En cuanto a la afectación económica, el 45,8% señala que el aumento del precio del gasoil afectó mucho o totalmente su economía en el último año, y un 40,2% adicional la considera mediana, de modo que solo el 14,0% declara una afectación nula o baja. Finalmente, el 79,5% está de acuerdo o totalmente de acuerdo con que el sistema de fijación del precio del gasoil debe ser reformado, frente a un 7,7% en desacuerdo, lo que evidencia un amplio consenso social sobre la necesidad de cambios.

Figura 2. Indicadores clave de la percepción de los consumidores

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 384).

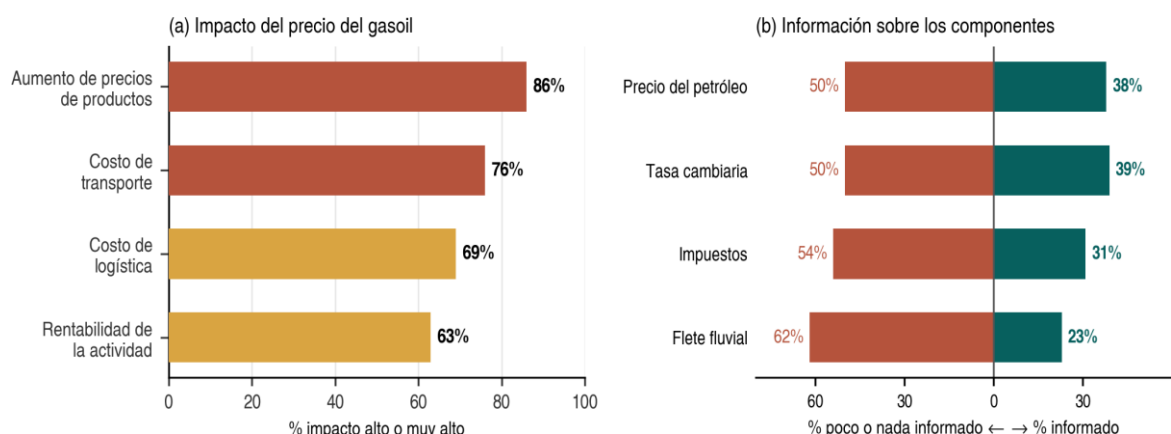
Percepción sobre el sistema vigente

La percepción sobre el funcionamiento del sistema vigente es marcadamente desfavorable (Figura 3). Solo el 15% de los consumidores considera que el precio del gasoil refleja los costos reales, mientras que el 60% está en desacuerdo con esta afirmación. La transparencia del Gobierno en la información sobre el precio recibe la valoración más baja, con una media de 1,92 y un 80% de desacuerdo, y el respeto de márgenes justos por parte de las estaciones de servicio es cuestionado por el 66% de los encuestados. La intervención estatal como fuente de estabilidad presenta una valoración más dividida, con un 30% de acuerdo y un 48% de desacuerdo, lo que sugiere que los consumidores no rechazan la participación del Estado, pero desconfían de la forma en que se ejerce actualmente. En conjunto, estos resultados revelan una percepción de opacidad y de falta de correspondencia entre los precios y sus determinantes, coherente con la noción de un mercado asimétrico.

Figura 3. Percepción de los consumidores sobre el sistema vigente de fijación de precios

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 384).

El impacto del precio del gasoil se percibe en múltiples dimensiones de la economía (Figura 4a). El 86% de los encuestados considera alto o muy alto el impacto del precio del gasoil en el aumento de los precios de los productos, el 76% en el costo del transporte, el 69% en el costo de la logística y el 63% en la rentabilidad de su actividad. Al mismo tiempo, los consumidores reconocen un bajo nivel de información sobre los componentes del precio (Figura 4b): el 62% se declara poco o nada informado sobre el flete fluvial, el 54% sobre los impuestos y el 50% sobre el precio internacional del petróleo y sobre la tasa de cambio. Esta combinación de alto impacto percibido y baja información sobre los determinantes del precio refuerza la desconfianza en el sistema, porque los consumidores experimentan los aumentos sin disponer de los elementos para comprender sus causas ni para evaluar si los ajustes son razonables.

Figura 4. Impacto percibido del precio del gasoil e información sobre sus componentes

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 384).

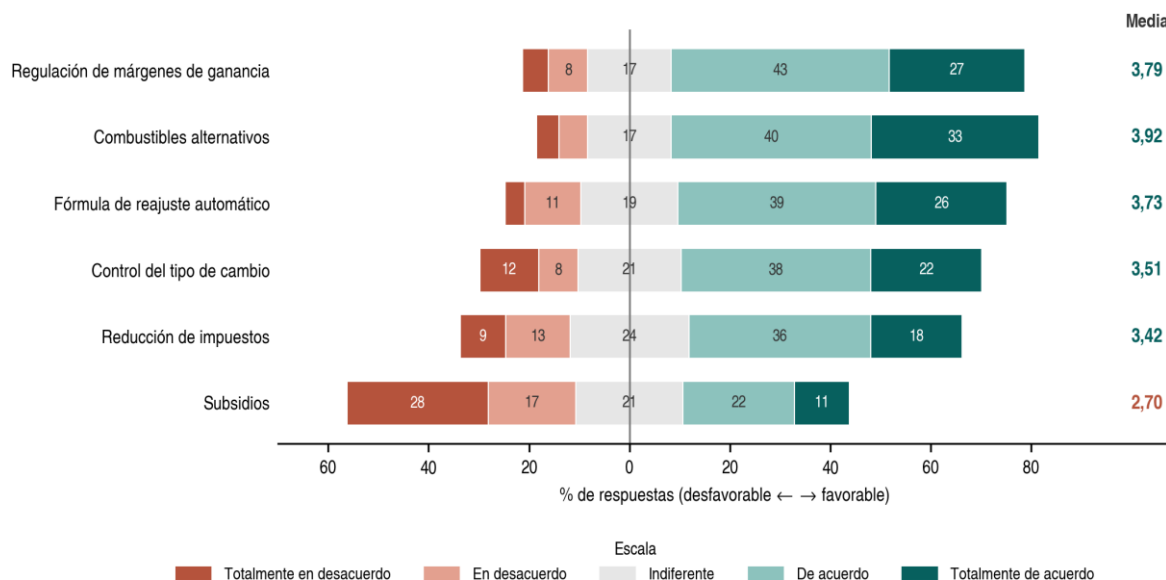
Frente a los aumentos del precio, los consumidores asignan importancia a distintas medidas de adaptación individual. Las opciones de ahorro de combustible son consideradas importantes o muy importantes por el 78% de los encuestados, el uso de alternativas de transporte por el 62% y la reducción del uso del vehículo por el 62%, mientras que mantener los hábitos sin cambios recibe una valoración dividida, con un 35% que la considera importante y un 39% que la considera poco o nada importante. Estos resultados sugieren que los consumidores ya ajustan su comportamiento frente a los aumentos, lo que implica costos en términos de movilidad, tiempo y bienestar, y que existe un espacio para políticas complementarias que promuevan la eficiencia en el uso del combustible y la mejora del transporte público. La valoración de las opciones de ahorro de combustible es coherente, además, con el apoyo a la promoción de combustibles alternativos observado en las medidas de política, y refleja una disposición de la población a participar en soluciones que reduzcan su vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios.

Medidas para optimizar el precio

Las medidas propuestas para optimizar el precio del gasoil reciben niveles de apoyo diferenciados (Figura 5). La promoción de combustibles alternativos obtiene el mayor respaldo, con una media de 3,92 y un 73% de acuerdo, seguida por la regulación de los márgenes de ganancia, con una media de 3,79 y un 70% de acuerdo, y por la aplicación de una fórmula de reajuste

automático, con una media de 3,73 y un 65% de acuerdo. El control del tipo de cambio y la reducción de impuestos presentan niveles intermedios de apoyo, con un 60% y un 54% de acuerdo, respectivamente. Los subsidios, en cambio, son la medida con menor aceptación, con una media de 2,70 y un 45% de desacuerdo, lo que indica que los consumidores privilegian soluciones basadas en reglas, transparencia y diversificación energética antes que intervenciones fiscales directas. En cuanto a la disposición a pagar un poco más a cambio de una mayor estabilidad del precio, el 45,3% se declara medianamente dispuesto, el 22,5% muy o totalmente dispuesto y el 32,3% poco o nada dispuesto.

Figura 5. Valoración de las medidas para optimizar el precio del gasoil



Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 384).

La disposición a pagar un poco más a cambio de una mayor estabilidad del precio merece una lectura cuidadosa. Que más de dos tercios de los consumidores se declaren al menos medianamente dispuestos a hacerlo indica que la estabilidad es un atributo valorado en sí mismo, y que una parte importante de la población estaría dispuesta a aceptar un mecanismo que, como el fondo de estabilización propuesto, implique un pequeño aporte en los periodos de precios bajos a cambio de una menor exposición a los aumentos en los periodos de alza. Sin embargo, casi un tercio de los encuestados se declara poco o nada dispuesto, lo que advierte sobre la necesidad de diseñar el mecanismo de manera transparente, con reglas claras sobre el uso de los recursos y con rendición de cuentas periódica, para evitar que el aporte sea percibido como un impuesto adicional sin contrapartida. En las respuestas abiertas, los consumidores reiteraron la demanda de transparencia en la composición del precio, de control de los márgenes de comercialización y de previsibilidad en los ajustes, así como la promoción de los biocombustibles y del transporte público.

Perspectiva de los actores del sector

Las entrevistas a los actores del sector identificaron fortalezas y debilidades del modelo paraguayo de fijación de precios. Entre las fortalezas, los informantes señalaron la existencia de una competencia estructural entre varios oferentes, la capacidad de PETROPAR para actuar como agente regulador parcial del mercado por su volumen de operaciones, la producción local de biodiésel y etanol como posible estabilizador del sistema energético y la relativa independencia del Banco Central del Paraguay. Entre las debilidades, destacaron la dependencia total del gasoil importado, dado que el país no dispone de refinación propia; la concentración del mercado en pocos importadores y sus filiales; la fijación de precios por razones políticas, en la que las decisiones de subsidio o de congelamiento responden a la coyuntura y distorsionan el mercado; y la ausencia de un modelo formalizado de precios, con mecanismos claros de control, seguimiento y pronóstico. Los actores coincidieron en que una regla de ajuste transparente contribuiría a la previsibilidad del mercado.

Los actores entrevistados señalaron, además, las implicancias de la adopción de un mecanismo formal de fijación de precios. Entre los beneficios, mencionaron la previsibilidad para la planificación de las empresas de transporte y de los sectores productivos, la reducción de la conflictividad social asociada a los aumentos, la mayor transparencia en la formación de los precios y la posibilidad de evaluar el desempeño de los distintos actores de la cadena. Entre los riesgos, advirtieron sobre la posibilidad de que una regla demasiado rígida impida responder a situaciones extraordinarias, sobre el costo fiscal de un fondo de estabilización mal diseñado y sobre la necesidad de que la institución encargada de aplicar la regla cuente con autonomía técnica y con información confiable. Algunos informantes propusieron incorporar mecanismos de revisión periódica de los parámetros y cláusulas de salvaguarda para eventos extremos, y coincidieron en que la credibilidad del mecanismo dependerá de su aplicación sostenida en el tiempo, con independencia de los cambios de gobierno.

La Tabla 4 sintetiza los principales indicadores de la encuesta y su interpretación en relación con los objetivos del estudio. En conjunto, los resultados muestran una secuencia coherente: los consumidores experimentan de manera directa y frecuente las variaciones del precio, perciben un impacto económico elevado en sus hogares y en la economía, desconocen los determinantes del precio, desconfían de los mecanismos vigentes y de la información oficial, y demandan una reforma orientada a la transparencia y a la previsibilidad. Esta secuencia sugiere que la insatisfacción con el precio no se explica solo por su nivel, sino también por la forma en que se forma y se comunica, lo que abre un espacio para mejorar la percepción ciudadana mediante cambios institucionales, aun en contextos en los que los precios internacionales no permitan reducciones significativas del precio interno. En otras palabras, la reforma puede generar valor para los consumidores no solo a través de precios más bajos, sino a través de precios más comprensibles, previsibles y justificados.

Tabla 4. Síntesis de los indicadores de la encuesta a consumidores

Indicador	Resultado	Interpretación
Compra semanal de combustible	69,2%	Exposición directa y frecuente a los precios
Insatisfacción con el precio actual	74,3%	Rechazo generalizado del nivel de precios
Confianza nula o baja en los mecanismos de fijación	68,2%	Déficit de legitimidad del sistema
Desacuerdo con la transparencia de la información oficial	80%	Percepción de opacidad
Impacto alto en los precios de los productos	86%	Transmisión a la economía de los hogares
Poco o nada informado sobre el flete fluvial	62%	Desconocimiento de los determinantes del precio
Apoyo a la fórmula de reajuste automático	65%	Preferencia por reglas
Apoyo a la reforma del sistema	79,5%	Consenso social para el cambio

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 384).

Contraste de la hipótesis

Para contrastar la hipótesis se aplicó la prueba de chi-cuadrado de Pearson a la tabla de contingencia entre la afectación económica percibida por el aumento del precio del gasoil y la opinión sobre la necesidad de reformar el sistema de fijación de precios (Tabla 2). El estadístico obtenido, con 16 grados de libertad, fue de 36,807, con un nivel de significación de 0,002, inferior a 0,05, por lo que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis de investigación: existe una asociación estadísticamente significativa entre la percepción del impacto económico de los aumentos y el apoyo a una reforma del sistema. La magnitud de la asociación, estimada en este artículo mediante la V de Cramér, es de 0,15, lo que indica una asociación de intensidad baja a moderada, coherente con el hecho de que el apoyo a la reforma es mayoritario incluso entre quienes declaran una afectación económica menor.

Tabla 2. Prueba de chi-cuadrado entre la afectación económica y el apoyo a la reforma

Variables	χ^2	gl	p	V de Cramér
Afectación económica por el aumento × apoyo a la reforma del sistema	36,807	16	0,002	0,15

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada (n = 384). V de Cramér estimada a partir de χ^2 , n y el número de categorías.

Discusión

Los resultados muestran una profunda desconfianza de los consumidores en el sistema vigente de fijación de precios del gasoil, expresada en la insatisfacción con el precio, en la baja confianza en los mecanismos de fijación y en la percepción de falta de transparencia y de correspondencia entre los precios y los costos. Esta desconfianza es coherente con las características de un mercado asimétrico, en el que la concentración de la oferta, la ausencia de reglas formales de ajuste y la discrecionalidad de las decisiones de precio generan incertidumbre y dificultan la comprensión de los determinantes del precio por parte de los consumidores. Desde la perspectiva institucional, la ausencia de reglas claras y previsibles aumenta los costos de transacción y reduce la eficiencia del mercado (North, 1990), y la percepción de que los aumentos se trasladan con rapidez mientras que las reducciones se demoran, documentada en otros mercados (Borenstein et al., 1997), alimenta la sospecha de prácticas no competitivas.

El amplio consenso sobre la necesidad de reforma, compartido por cuatro de cada cinco consumidores, y la preferencia por medidas basadas en reglas —la regulación de los márgenes y la fórmula de reajuste automático— antes que por los subsidios, indican que los ciudadanos no demandan precios artificialmente bajos, sino un sistema previsible, transparente y equitativo. Este resultado es consistente con la experiencia de los países de la región que han adoptado mecanismos de estabilización basados en reglas, cuyo objetivo no es eliminar el efecto de los precios internacionales, sino suavizar su transmisión y hacerla comprensible para la población. La baja aceptación de los subsidios es, además, coherente con la evidencia sobre sus efectos regresivos y su elevado costo fiscal, y sugiere que la población percibe los riesgos de las intervenciones discrecionales. El

apoyo a los combustibles alternativos, por su parte, refleja la valoración de la producción local de biocombustibles como una vía para reducir la dependencia de las importaciones.

El bajo nivel de información sobre los componentes del precio constituye un hallazgo relevante para el diseño de la reforma. Un mecanismo de fijación de precios, por técnicamente adecuado que sea, no generará confianza si los consumidores no comprenden sus componentes ni las razones de los ajustes. La publicación periódica de la estructura de costos por parte de PETROPAR constituye un avance, pero su difusión no parece alcanzar a la mayoría de los consumidores. Por ello, la reforma debería acompañarse de una estrategia de comunicación que explique de manera accesible la composición del precio, la regla de ajuste y los resultados de su aplicación. La perspectiva de los actores del sector coincide en la necesidad de formalizar el modelo de precios y de reducir la discrecionalidad política, lo que sugiere que existe una base de consenso entre los consumidores y los actores del mercado para avanzar en una reforma institucional del sistema de fijación de precios.

La propuesta de una fórmula de reajuste con límites de variación y un fondo de estabilización se inscribe en la tradición de los mecanismos regionales basados en reglas, pero adaptada a las características del mercado paraguayo. A diferencia de los sistemas de precios administrados, no pretende fijar el precio con independencia de los costos, sino trasladar sus variaciones de manera gradual y transparente. A diferencia de la libre determinación, introduce una regla pública que permite a los consumidores conocer los determinantes de los ajustes y evaluar su razonabilidad. El uso de ponderadores derivados de la estructura de costos publicada por PETROPAR asegura que la fórmula refleje la composición real del precio, y el límite de variación mensual evita los ajustes bruscos que afectan la planificación de los hogares y de las empresas. El fondo de estabilización, por su parte, permite suavizar las fluctuaciones sin recurrir a subsidios permanentes, siempre que se administre con transparencia y con reglas de acumulación y de uso claramente definidas, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

La propuesta tiene, asimismo, implicaciones distributivas que conviene considerar. La estabilidad del precio del gasoil beneficia de manera especial a los hogares de menores ingresos, que destinan una proporción mayor de su presupuesto al transporte y a los alimentos, cuyos precios dependen del costo del combustible, y a las pequeñas empresas de transporte y a los productores con menor capacidad para absorber las variaciones de costos. A diferencia de los subsidios generalizados, que benefician en mayor medida a quienes consumen más combustible, un mecanismo de estabilización basado en reglas distribuye sus efectos de manera más neutral, porque no reduce el precio de manera permanente, sino que suaviza sus variaciones. Para proteger a los grupos más vulnerables frente a aumentos persistentes, el mecanismo podría complementarse con políticas focalizadas, como subsidios al transporte público o apoyos específicos a sectores productivos, que resultan más eficientes y equitativos que la reducción generalizada del precio del combustible.

Los resultados deben interpretarse considerando las limitaciones del estudio. La encuesta se aplicó a consumidores de Asunción y su área metropolitana, con un perfil educativo elevado, por lo que no representa necesariamente la percepción de los consumidores del interior del país ni de sectores específicos, como los transportistas de carga o los productores agropecuarios, que están subrepresentados en la muestra. La prueba de chi-cuadrado establece una asociación, pero no una relación causal, y la propuesta de fórmula de reajuste no ha sido evaluada mediante simulaciones con series históricas de precios, lo que constituye una línea de investigación futura. Estudios posteriores podrían simular el comportamiento de la fórmula y del fondo de estabilización con datos de periodos de alta volatilidad, analizar la transmisión de las variaciones internacionales al precio interno y evaluar los efectos distributivos de las distintas alternativas.

Los resultados permiten, además, extraer implicaciones para la relación entre el Estado y el mercado en el sector de combustibles. La desconfianza en la información oficial y en la intervención estatal no implica un rechazo del papel del Estado, sino una demanda de un tipo diferente de intervención: menos discrecional y más basada en reglas, en información pública y en la supervisión de los actores del mercado. En este sentido, la reforma del sistema de fijación de precios puede entenderse como parte de un proceso más amplio de fortalecimiento de la gobernanza económica, en el que el Estado asume el papel de regulador y garante de la transparencia, y no solo el de operador comercial a través de su empresa petrolera. La separación entre la función de operador, que PETROPAR cumple en el mercado, y la función de regulador, que requiere independencia técnica, constituye un aspecto que futuras reformas institucionales del sector deberían considerar.

Conclusiones

La investigación permite concluir que el sistema de fijación del precio del gasoil en el Paraguay presenta limitaciones de transparencia, previsibilidad y gobernanza, derivadas de la dependencia total de las importaciones, de la concentración del mercado, de la ausencia de un modelo formal de ajuste de precios y de la influencia de decisiones políticas coyunturales. Los principales sistemas de fijación de la región van desde la libre determinación de precios hasta los precios administrados y subsidiados, con mecanismos intermedios de estabilización basados en reglas y fondos, que ofrecen una referencia para el diseño de una alternativa para el país. Los consumidores de Asunción y su área metropolitana expresan una insatisfacción generalizada con el precio, una baja confianza en los mecanismos de fijación, una alta afectación económica y un amplio consenso sobre la necesidad de reformar el sistema, y prefieren medidas basadas en reglas, regulación y diversificación energética antes que subsidios. La asociación significativa entre la afectación económica percibida y el apoyo a la reforma permitió aceptar la hipótesis de investigación.

Sobre esta base, se concluye que la optimización del sistema de fijación de precios requiere una solución técnico-administrativa que combine una fórmula de reajuste transparente, límites a la variación de los precios, un fondo de estabilización y una institucionalidad que asegure la aplicación de la regla con independencia de las coyunturas políticas. Esta solución no pretende aislar al país de la evolución de los precios internacionales, sino suavizar su transmisión, hacerla previsible y comprensible para los consumidores, y reducir la necesidad de intervenciones discrecionales y de subsidios con elevado costo fiscal. La optimización de la política de precios del gasoil requiere, en síntesis, un enfoque que combine la eficiencia económica y la equidad social, respetando los condicionantes del mercado internacional y adaptándose a las particularidades del mercado paraguayo.

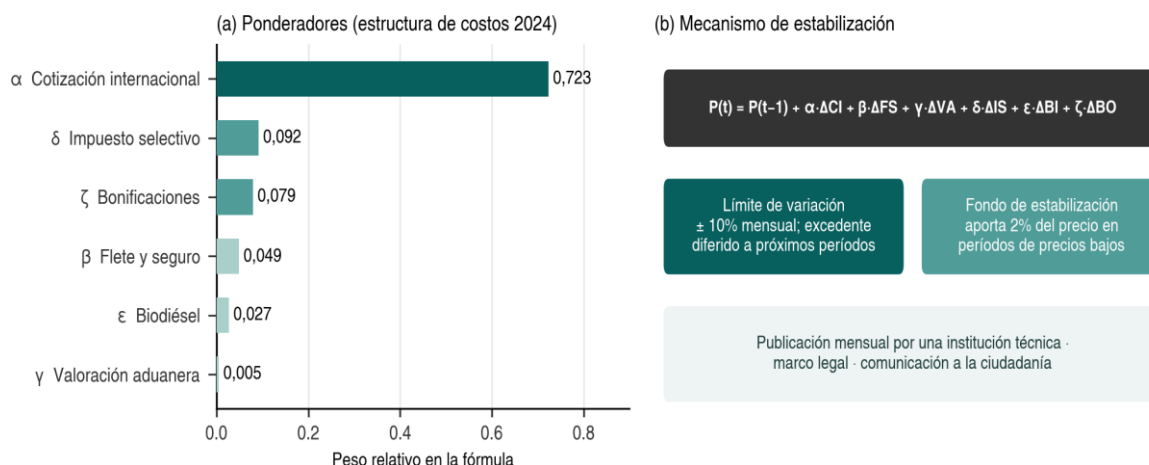
Entre los aportes de la investigación cabe destacar la medición sistemática de la percepción de los consumidores sobre el sistema de fijación de precios del gasoil en el principal mercado urbano del país, la integración de esa percepción con la perspectiva de los actores del sector y la formulación de una propuesta técnica concreta, basada en la estructura de costos oficial, que puede servir como punto de partida para el debate de política pública. El estudio muestra que existe un consenso social amplio sobre la necesidad de reformar el sistema y una preferencia clara por soluciones basadas en reglas, transparencia y diversificación energética, lo que ofrece a las autoridades un margen de legitimidad para avanzar en una reforma institucional del mercado de combustibles, orientada a la previsibilidad, la equidad y la sostenibilidad del precio en beneficio de los consumidores y de los sectores productivos.

Recomendaciones

Se propone un mecanismo automático de reajuste del precio del gasoil, basado en una fórmula que vincula el precio de cada periodo con el del periodo anterior y con las variaciones de los componentes de la estructura de costos publicada mensualmente por PETROPAR: la cotización internacional (CI), el flete y el seguro (FS), la valoración aduanera (VA), el impuesto selectivo al consumo (IS), el costo del biodiésel (BI) y las bonificaciones (BO). Los ponderadores de cada componente se calcularon a partir del promedio de la estructura de costos del gasoil entre enero y diciembre de 2024, y reflejan el predominio de la cotización internacional, con un peso de 0,723, seguida por el impuesto selectivo, con 0,092, las bonificaciones, con 0,079, el flete y el seguro, con 0,049, el biodiésel, con 0,027, y la valoración aduanera, con 0,005 (Figura 6a). La fórmula propuesta es la siguiente:

$$P_t = P_{t-1} + 0,723 \cdot \Delta CI_t + 0,049 \cdot \Delta FS_t + 0,005 \cdot \Delta VA_t + 0,092 \cdot \Delta IS_t + 0,027 \cdot \Delta BI_t + 0,079 \cdot \Delta BO_t$$

Figura 6. Ponderadores de la fórmula de reajuste y mecanismo de estabilización propuesto



Nota. Elaboración propia a partir de la estructura de costos del gasoil publicada por PETROPAR (2024).

Para evitar ajustes abruptos, se recomienda establecer un límite máximo de variación mensual del 10% respecto del precio anterior, de modo que, cuando la fórmula indique una variación superior, el ajuste se distribuya entre los periodos siguientes (Figura 6b). Complementariamente, se propone crear un fondo de estabilización financiado con una tasa del 2% del precio final por litro de gasoil vendido en los periodos de precios internacionales bajos, cuyos recursos se utilicen para compensar parte de los aumentos en los periodos de alza, sin comprometer la sostenibilidad fiscal. La implementación requiere un marco legal que regule el uso de la fórmula y el funcionamiento del fondo, la asignación a una institución técnica de la tarea de calcular y publicar los ajustes, una estrategia de comunicación que explique a la población la composición del precio y los beneficios del mecanismo, y revisiones periódicas de los ponderadores y de los parámetros, para adaptarlos a los cambios en la estructura de costos y en las condiciones del mercado (Tabla 3).

En cuanto a la gobernanza del mecanismo, se sugiere que la institución responsable de calcular y publicar los ajustes cuente con autonomía técnica, con acceso a la información de costos de los distintos actores de la cadena y con la obligación de rendir cuentas periódicamente sobre la aplicación de la fórmula y sobre la situación del fondo de estabilización. Se recomienda,

asimismo, complementar el mecanismo con acciones de supervisión de los márgenes de comercialización de las distribuidoras y de las estaciones de servicio, con la publicación periódica de los precios de paridad de importación y con la promoción de la competencia en la importación y la distribución de combustibles. La implementación podría realizarse de manera gradual: una fase inicial de diseño normativo y de simulación de la fórmula con series históricas; una fase de aplicación experimental con publicación de los ajustes calculados; y una fase de aplicación plena, con evaluación periódica de sus resultados sobre la volatilidad de los precios, las finanzas públicas y la percepción de los consumidores.

Finalmente, se recomienda que la reforma se acompañe de políticas complementarias orientadas a reducir la vulnerabilidad estructural del país frente a la volatilidad de los precios internacionales. Entre ellas, la promoción de la producción y el uso de biocombustibles con precios transparentes, la mejora de la eficiencia energética del transporte de carga y de pasajeros, el fortalecimiento del transporte público en el área metropolitana y la diversificación de las fuentes de abastecimiento y de las rutas logísticas de importación. Estas políticas, junto con el mecanismo de reajuste y el fondo de estabilización, configuran una estrategia integral de gobernanza económica del mercado de combustibles, en la que la estabilidad y la transparencia de los precios se apoyan tanto en reglas institucionales como en la reducción progresiva de la dependencia de un único combustible importado. La participación de los consumidores, de los gremios del sector y de los organismos técnicos en el diseño y la evaluación de estas políticas contribuirá a su legitimidad y sostenibilidad.

Tabla 3. Componentes de la estrategia propuesta y objetivos

Componente	Contenido	Objetivo
Fórmula de reajuste	Ajuste mensual ponderado según la estructura de costos	Transparencia y previsibilidad
Límite de variación	Máximo $\pm$ 10% mensual; excedente diferido	Estabilidad para los consumidores
Fondo de estabilización	Aporte del 2% en periodos de precios bajos; uso en periodos de alza	Suavizar las fluctuaciones sin subsidios permanentes
Institucionalidad	Marco legal; institución técnica que calcula y publica	Reducir la discrecionalidad política
Comunicación	Difusión de la estructura del precio y de los ajustes	Confianza de los consumidores
Revisión periódica	Actualización de ponderadores y parámetros	Adaptación a las condiciones del mercado

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

Referencias

- Borenstein, S., Cameron, A. C., & Gilbert, R. (1997). Do gasoline prices respond asymmetrically to crude oil price changes? *The Quarterly Journal of Economics*, 112(1), 305–339. <https://doi.org/10.1162/003355397555118>
- Hernández Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad*. INE.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Petróleos Paraguayos. (2024). *Estructura de costo del gasoil tipo III*. PETROPAR.
- Viscusi, W. K., Harrington, J. E., Jr., & Sappington, D. E. M. (2018). *Economics of regulation and antitrust* (5th ed.). MIT Press.

Declaraciones

Aprobación ética: La investigación resguardó la confidencialidad y el anonimato de los consumidores y actores entrevistados, cuyas respuestas se analizaron de forma agregada.

Contribución de autoría (CRediT):

- Rubén Darío Zárate Rojas: conceptualización, metodología, investigación, curación de datos, análisis formal y redacción del borrador original.
- Derliz Osmar Cabrera Cabrera: supervisión, validación, revisión y edición.

Disponibilidad de datos: La base de datos anonimizada de la encuesta y la sistematización de las entrevistas pueden solicitarse al autor de correspondencia.

Uso de inteligencia artificial: Los autores utilizaron herramientas de inteligencia artificial como apoyo para la adaptación del manuscrito de tesis al formato de la revista, la síntesis, la revisión lingüística y la elaboración de figuras a partir de los datos originales. El análisis, la interpretación y las conclusiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Conflictos de intereses: Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

Financiamiento: La investigación fue realizada con recursos propios de los autores.