

Según Observatorio de la Política Fiscal

Mal uso de la renta petrolera, otra oportunidad perdida

< POR JAIME CARRERA * >



Ilustración: Lorena Zurita.

Como en el pasado, el petróleo se ha vuelto a dilapidar. Se ha perdido otra oportunidad de utilizar la renta petrolera para, mediante grandes inversiones en infraestructura física, crear las condiciones para hacer empresa, generar empleo, crecer a tasas elevadas y reducir la pobreza. ¿Quiénes son los responsables? Como siempre: Fuenteovejuna, señor.

El patrimonio del Estado, de todos los ecuatorianos, es la diferencia entre sus activos y pasivos. Además de las plazas, caminos, edificios, empresas y otros bienes, las reservas petroleras constituyen uno de nuestros principales activos. Las brechas en la provisión de servicios sociales básicos e inversión en infraestructuras, al igual que la deuda pública, son importantes pasivos del Estado.

En los seis años de dolarización, en gran medida al destinarse al gasto corriente y subsidios los \$10.000 millones adicionales recibidos del maná petrolero, se ha consumido y regalado un activo de los ecuatorianos. Además, como no se han reducido las deudas pública y social, aquellos ingentes recursos tampoco han servido para estar menos endeudados. El patrimonio nacional se ha reducido.

Inmenso flujo de dólares petroleros

En los seis años previos a la implantación de la dolarización, 1994-1999, el

país recibió por exportación de petróleo y derivados \$ 8.544 millones (*Cuadro 1*). Entre 2000-2005 el flujo de dólares a la economía por este concepto fue de unos \$ 19.000 millones (mismo *Cuadro*). Por lo tanto, a partir del año 2000 han ingresado más de \$ 10.000 millones adicionales. A pesar de la sistemática declinación de la producción de Petroecuador, el país se ha beneficiado de los altos precios del barril de petróleo, cuyo promedio de \$ 14,4 entre 1994-1999 se duplicó en los seis años siguientes.

De estos recursos adicionales se han beneficiado con mayores ingresos por \$ 4.100 millones (*Cuadro 2*), el Presupuesto del Gobierno Central y los diversos partícipes y entidades del sector público no financiero (SPNF). La diferencia se ha diluido en más de \$ 3.000 millones de subsidios, costos de Petroecuador, importaciones petroleras, y recompra de deuda interna.

Combustibles: tonel sin fondo

En los años 1994-1999 se gastó en importar combustibles y lubricantes \$ 1.252 millones. Entre 2000-2005 tal gasto asciende a unos \$ 3.238 millones (*Cuadro 4*). En cambio, los ingresos al Presupuesto por venta de derivados se redujeron en \$ 1.255 millones al comparar los dos periodos mencionados (*Cuadro 3*).

EXPORTACIONES PETROLERAS, FOB

CUADRO 1

Año	\$Millones	\$Millones
1994	1.305	
1995	1.530	
1996	1.749	
1997	1.557	
1998	923	
1999	1.480	
Subtotal		8.544
2000	2.442	
2001	1.890	
2002	2.055	
2003	2.607	
2004	4.234	
2005*	5.750	
Subtotal		18.978
Incremento		10.434
* ESTIMADO.		
FUENTE: BANCO CENTRAL.		

INGRESOS POR EXPORTACIÓN DE PETRÓLEO SPNF

CUADRO 2

Año	\$Millones	\$Millones
1994	645	
1995	683	
1996	939	
1997	626	
1998	250	
1999	746	
Subtotal		3.889
2000	1.287	
2001	955	
2002	974	
2003	1.096	
2004	1.638	
2005*	2.034	
Subtotal		7.984
Incremento		4.095
* ESTIMADO.		
FUENTE: BANCO CENTRAL, BASE FISCAL.		

A medida que los precios del petróleo se han incrementado, ha sido cada vez mayor el costo de importar gas, diesel, nafta y otros productos. También ha aumentado el costo de las importaciones de derivados, por el constante crecimiento de la demanda. Como el valor de importar ha tenido un permanente crecimiento, y los precios del gas y otros combustibles no se han revisado, la acumulación de subsidios es gigantesca. Con esos dólares, se habría podido construir varias represas hidroeléctricas, en vez de acudir a deuda pública cara o mantener malos servicios públicos.

El petróleo se ha esfumado

Los gastos corrientes del SPNF, cuya sumatoria de los años 1994-1999 fue \$ 21.389 millones, aumentaron en el período 2000-2005 a \$ 28.859 millones. Es decir, el Estado incrementó sus gastos corrientes en unos \$ 7.470 millones (Cuadro 5).

INGRESOS POR VENTA DE DERIVADOS SPNF

CUADRO 3

Año	\$Millones	\$Millones
1994	550	
1995	646	
1996	635	
1997	644	
1998	663	
1999	303	
Subtotal	3.441	3.441
2000	173	
2001	396	
2002	419	
2003	568	
2004	478	
2005*	152	
Subtotal	2.186	2.186
Reducción		-1.255
* ESTIMADO.		
FUENTE: BANCO CENTRAL, BASE FISCAL.		

IMPORTACIÓN DE COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES FOB

CUADRO 4

Año	\$Millones	\$Millones
1994	78	
1995	200	
1996	122	
1997	379	
1998	273	
1999	200	
Subtotal		1.252
2000	256	
2001	250	
2002	232	
2003	607	
2004	723	
2005*	1.170	
Subtotal		3.238
Incremento		1.986
* ESTIMADO.		
FUENTE: BANCO CENTRAL.		

De otra parte, los ingresos de capital crecieron entre los dos períodos apenas \$ 1.626 millones (Cuadro 6), valor muy inferior a los \$ 4.100 millones de ingresos adicionales que recibió el sector público por la renta petrolera. Es decir, los dólares petroleros se han esfu-

mado en gasto corriente del Estado, subsidios e ineficiencia de Petroecuador.

Inversión postergada

La formación bruta de capital fijo (FBKF) ha mantenido un promedio de 21,8% en el período 2000-2005 (Cuadro 7). Para impulsar tasas de crecimiento económico superiores a 6%, que permitan crear empleos y reducir la pobreza, el Ecuador requiere elevar considerablemente sus niveles de inversión, la cual se financia con ahorro interno y externo. Además de no haber generado las condiciones para atraer inversión extranjera directa (la escasa existente está concentrada en el sector petrolero), el país ha perdido una vez más la oportunidad de utilizar el nuevo boom petrolero para fomentar la inversión física en grandes obras que alienen la inversión del sector privado.

Expansión del gasto público

El gasto del sector público mantuvo un ligero incremento entre 1994 y 1999. La crisis de este último año lo ubicó en el lugar que debía estar, pues su excesivo tamaño fue uno de los factores que causaron aquella. La devaluación de la moneda permitía que el gasto público en dólares no sufriera mayores incrementos. En el año 2000, la dolarización redujo el gasto a un nivel inferior a 1994 (Cuadro 8).

GASTO CORRIENTE SPNF

CUADRO 5

Año	\$Millones	\$Millones
1994	2.875	
1995	3.616	
1996	3.773	
1997	3.970	
1998	3.990	
1999	3.165	
Subtotal		21.389
2000	3.094	
2001	3.539	
2002	4.580	
2003	5.126	
2004	5.860	
2005*	6.660	
Subtotal		28.859
Incremento		7.470
* ESTIMADO.		
FUENTE: BANCO CENTRAL, BASE FISCAL.		

GOBIERNOS PROVINCIALES EXIGEN COMPETENCIAS

La moda de la descentralización tiene más de 10 años. No ha habido gobierno, ni candidato presidencial, que no haya incluido el tema en su agenda. Sin embargo, a la hora de evaluar los resultados de su aplicación, son menos importantes que la propaganda utilizada. El proceso sigue trunco e incompleto.

Lo local goza de mucho prestigio actualmente. La gestión de los gobiernos seccionales es generalmente juzgada como eficiente, lo que fortalece la iniciativa tomada por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope) para exigir al gobierno central el traspaso de competencias en áreas como vialidad, ambiente, turismo, agricultura, salud, educación y gobierno.

Esta ambiciosa propuesta modificaría los mecanismos de gestión de algunas de las principales áreas del gobierno. La presión política se expresa en actos como el efectuado en el hotel Hilton Colón de Quito, el 19 de enero de 2006, con la presencia de 20 de los 22 prefectos del país. Unidos bajo la bandera de la descentralización en áreas estratégicas, los prefectos de diversas tiendas políticas comprometieron al Vicepresidente de la República, **Alejandro Serrano**, y a los ministros involucrados, a facilitar el proceso.

La iniciativa del Concope, presidido por el prefecto de Pichincha, **Ramiro González**, es loable. El objetivo es lograr un proceso de descentralización nacional igualitario para todas las provincias, dejando de lado el mecanismo de negociación uno a uno que han utilizado ciertos gobiernos seccionales para lograr transferencia de competencias. Si la negociación tiene éxito, las prefecturas asumirán sectores donde la conflictividad laboral es alta (gremios de salud y educación) y otros donde la necesidad de supervisión y controloría es indispensable (vialidad). Al mismo tiempo, asumen el gran reto de no convertir estos nuevos espacios en mecanismos clientelares.

El Concope firmó simultáneamente tres acuerdos para prepararse a asumir las nuevas competencias: 1.- Con el Conam, el MOP y The Nature Conservancy, para la toma de decisiones en el manejo de los sistemas viales provinciales, con énfasis en la variable ambiental. 2.- Con el MEC para el acceso universal a la educación. 3.- Con el BCE, para institucionalizar la investigación de las cuentas nacionales provinciales. (P.C.) 

650 millones de bonos externos efectuada en diciembre de 2005.

La deuda interna, en cambio, se incrementó entre 2000-2005 en \$ 854 millones. Este aumento se originó principalmente en Certificados de Tesorería (Cetes) que tienen vencimientos de hasta un año plazo. El monto de estos fue \$ 19 millones en el año 2000 y alcanzó \$ 680 millones a fines de 2005.



EL GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO PASÓ DE \$3889 MILLONES A \$8580 MILLONES Y LA MASA SALARIAL CRECIÓ 4 VECES.



La deuda total en los seis años de dolarización ha crecido de \$ 14.174 millones a \$ 14.536 millones (*Cuadro 9*), a pesar de la utilización para recompra de deuda interna de unos \$ 700 millones de los fondos petroleros. El petróleo no ha servido para disminuir el *stock* de deuda pública. La relación deuda/PIB ha mejorado en estos años, en gran medida por el crecimiento nominal del PIB. 

* Economista. Secretario Técnico del Observatorio de la Política Fiscal.

EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL SPNF (\$ MILLONES)
CUADRO 8

Año	Gto. Total	Sueldos	Gto. Capital
1994	3.952	1.227	1.077
1999	4.165	990	999
2000	3.889	761	794
2005*	8.580	2.945	1.920

* ESTIMADO. FUENTE: BANCO CENTRAL, BASE FISCAL.

DEUDA PÚBLICA (\$ MILLONES)
CUADRO 9

Año	Externa	Interna	Total
Dic. 2000	11.335	2.832	14.167
Dic. 2005*	10.850	3.686	14.536
Incremento	-485	854	369

* ESTIMADO. FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA.

GASTO DE CAPITAL SPNF

CUADRO 6

Año	\$Millones	\$Millones
1994	1.077	
1995	1.188	
1996	1.447	
1997	1.250	
1998	1.155	
1999	1.000	
Subtotal		7.117
2000	795	
2001	1.408	
2002	1.582	
2003	1.460	
2004	1.608	
2005*	1.890	
Subtotal		8.743
Incremento		1.626

* ESTIMADO. FUENTE: BANCO CENTRAL, BASE FISCAL.

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO (FBKF)
CUADRO 7

Año	% PIB
1994	18,9
1995	18,8
1996	18,1
1997	17,9
1998	19,8
1999	16,9
2000	20,4
2001	21,6
2002	22,8
2003	22,8
2004	21,7
2005*	21,5

* ESTIMADO. FUENTE: BANCO CENTRAL.

En los últimos seis años, el gasto del SPNF más que se ha duplicado, al pasar de \$ 3.889 millones en 2000 a \$ 8.580 millones en 2005. La masa salarial, que en 2000 llegó a representar 62% de su valor en 1994, casi se multiplicó por cuatro en 2005, mientras los gastos de capital sólo crecieron 141% (*Cuadro 8*).

No se redujo la deuda pública

Luego de que el país entró en moratoria en el pago de intereses de la deuda externa en 1999, el canje con descuento de los Bonos Brady por los Bonos Global 12 y 30 redujo el *stock* de la deuda externa a \$ 11.335 millones en el año 2000. La misma disminuyó al término de 2005 a \$ 10.850 millones, valor que incluye la colocación de \$